

Palvelujen sisämarkkinat

Komission toimet rajatylittävien palvelujen esteiden poistamiseksi ovat edelleen riittämättömiä



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Sisällys

Kohta

01–24 | Keskeiset tiedot 01

01–07 | Miksi tämä aihe on tärkeä

08–24 | Tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja suositukset

25–109 | Tilintarkastustuomioistuimen havainnot tarkemmin 02

25–54 | Komission toimilla palvelujen esteiden poistamiseksi sisämarkkinoilla ei ole selkeitä tavoitteita eikä strategista päämäärää

25–32 | Vuoteen 2025 asti komissio ei toteuttanut asianmukaisia toimia rajatylittävien palvelujen merkittävimpien esteiden poistamiseksi

33–43 | Komission vuonna 2025 julkaisema sisämarkkinastrategia keskittyy palveluihin, mutta siinä ei aseteta selkeitä tavoitteita eikä se sisällä kunnianhimoisia toimia

44–49 | Viimeaikaisissa maakohtaisissa suosituksissa ei ole kannustettu jäsenvaltioita uudistamaan palvelualojen sääntelyä merkittävästi

50–54 | Hyvin harvat jäsenvaltiot ovat käyttäneet elpymis- ja palautumistukivälinettä palvelualojen uudistamiseen

55–80 | Komissiolla oli huomattavia haasteita palvelujen sisämarkkinoita koskevien sääntöjen täytäntöönpanon valvonnassa

56–58 | Sisämarkkinasäännöissä käytetyt termit eivät ole aina selkeitä

59–61 | Osassa jäsenvaltioista palveludirektiivin täytäntöönpano viivästyi

62–68 | Uusien esteiden ilmoittamisessa komissiolle on merkittäviä puutteita, joiden vuoksi ilmoitusmenettely on suurelta osin tehoton

69–74 | Palveluja koskevien kantelujen käsittelyssä komissiossa oli puutteita

75–80 | Komissiolle tehtyjen kantelujen käsittelyajat olivat toisinaan pitkiä, ja käsittelyyn liittyi ongelmia pienten yritysten kannalta

81–93 | Välineet rajatylittävien palvelujen tarjoamisen helpottamiseksi ovat suurelta osin tehottomia

- 83–87 | Keskitetyt asiointipisteet eivät vielä täytä palveludirektiivin mukaista tehtäväänsä
- 88–89 | Yritykset käyttivät SOLVIT-verkostoa vain harvoin apuna rajatylittäviin palveluihin liittyvien oikeudellisten ongelmien ratkaisemisessa
- 90–93 | Sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon valvontaa käsittelevän työryhmän konkreettiset tulokset ovat jääneet palvelujen osalta vähäisiksi

94–109 | Palvelumarkkinoiden syvemmän yhdentymisen kustannuksia, hyötyjä ja mahdollisia vaikutuksia ei ole vielä arvioitu riittävän perusteellisesti

- 94–97 | EU:n palvelujen sisämarkkinat ovat suhteellisen yhdentyneet, mutta niillä on edelleen useita esteitä jäljellä
- 98–101 | Komission keskeiset sisämarkkinoita koskevat tulosindikaattorit eivät tarjoa riittävästi tietoa palveluista
- 102–109 | Komissio ei ole vielä arvioinut perusteellisesti palvelujen sisämarkkinoiden yhdentymisen kustannuksia ja hyötyjä

Liitteet

Liite I – Tietoja tarkastuksesta

Liite II – Komission vuonna 2025 julkaisemassa strategiassa esitetyt toimet

Liite III – Kansallisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyvät palveluihin liittyvät uudistukset

Liite IV – Keskitetyille asiointipisteille suunnattu palveludirektiiviä koskeva kyselytutkimus

Liite V – Keskitetyille asiointipisteille suunnatun kyselyn tulokset

Lyhenteet

Sanasto

Komission vastaukset

Aikataulu

Tarkastustiimi

Keskeiset tiedot

Miksi tämä aihe on tärkeä

- 01** Palvelujen vapaa liikkuvuus on yksi Rooman sopimuksessa vuonna 1957 vahvistetuista neljästä perusvapaudesta. Yksityishenkilöillä ja yrityksillä on oikeus tarjota ja vastaanottaa palveluja yli rajojen ilman syrjintää tai perusteettomia rajoituksia, mikä edistää taloudellista yhdentymistä ja kilpailua¹. Vapaus tarjota palveluja yli rajojen mahdollistaa sen, että yritykset voivat tietyin edellytyksin lähettää työntekijöitä tilapäisesti työhön toiseen jäsenvaltioon².
- 02** Palvelusektori tuottaa tällä hetkellä noin 70 prosenttia EU:n bruttokansantuotteesta (BKT) ja työllistää noin 70 prosenttia työntekijöistä EU:ssa³. Saatavilla olevien tietojen mukaan palvelujen osuus jäsenvaltioiden välisestä kaupasta on kuitenkin vain 20 prosenttia⁴.

¹ Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT), 26 artiklan 2 kohta sekä 49 ja 56 artikla.

² Direktiivi (EU) 2018/957 palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY muuttamisesta.

³ Sisämarkkinoiden tulostaulu, Euroopan komissio (25.11.2024).

⁴ Euroopan kahden biljoonan euron hyödyt – Euroopan yhdentymisen toteutumattomuuden kustannusten kartoittaminen vuosina 2019–2024, Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu (EPRS), Euroopan parlamentti, 2019.

- 03** Palvelujen sisämarkkinoiden tiellä on edelleen huomattavia esteitä, joiden takia niiden kaikki hyödyt eivät ole vielä toteutuneet. Noin 60 prosenttia vuonna 2002 tunnistetuista palvelujen sisämarkkinoiden esteistä on edelleen olemassa 20 vuotta myöhemmin⁵. Palvelualalla on edelleen tyypillistä, että kansalliset lupa- ja sertifiointivaatimukset eroavat toisistaan merkittävästi, minkä vuoksi yritysten on vaikeaa ja kallista tarjota palveluja toisessa jäsenvaltiossa. Tällaiset pitkäaikaiset esteet, kuten toisistaan poikkeavat kansalliset säännökset, raskaat hallinnolliset menettelyt ja ammatillisen liikkuvuuden rajoitukset, haittaavat edelleen liiketoimintaa ja hintakilpailua.
- 04** Erään viimeaikaisen tutkimuksen mukaan palvelujen sisämarkkinoiden syvämpi yhdentymisen voisi tuoda merkittäviä taloudellisia hyötyjä. Komission mukaan kunnianhimoiset lisä uudistukset palvelusektorilla voisivat kasvattaa EU:n BKT:tä 2,5 prosenttia vuoteen 2027 mennessä⁶.
- 05** Vuonna 2024 julkaistussa Mario Draghin raportissa Euroopan kilpailukyvyyn tulevaisuudesta ennustetaan, että tulevaisuudessa EU:n sisäisen kaupan kasvu tapahtuu palvelukaupassa. Tätä kuitenkin haittaa eurooppalaisten yritysten raskas sääntelykuorma, joka kasvaa edelleen. Sisämarkkinoiden tulevaisuutta käsittelevän Enrico Lettan raportin mukaan raivattavana on edelleen merkittäviä esteitä, jotta palvelujen sisämarkkinoiden koko potentiaali saadaan käyttöön.
- 06** Tässä tarkastuksessa keskityttiin direktiiviin 2006/123/EY, jäljempänä 'palveludirektiivi', ja arvioitiin, onko komissio onnistunut poistamaan palvelujen esteitä, jotka jarruttavat EU:n kasvua ja kehitystä. Tilintarkastustuomioistuimien tutki,
- onko komissio määrittänyt selkeän ja kattavan lähestymistavan palvelujen sisämarkkinoiden vahvistamiseksi
 - onko komissio valvonut palvelujen sisämarkkinoita koskevien sääntöjen täytäntöönpanoa tehokkaasti
 - ovatko välineet rajatylittävien palvelujen tarjoamisen helpottamiseksi olleet vaikuttavia
 - onko komissio seurannut palvelujen yhdentymistä sisämarkkinoihin ja arvioinut sen kustannuksia ja hyötyjä ja palveludirektiivin vaikutuksia.

⁵ COM(2023) 162 final, komission tiedonanto Sisämarkkinoiden 30. vuosipäivä.

⁶ A general equilibrium analysis of the economic impact of the post-2006 EU regulation in the services sector. JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis No. 03/2022, Euroopan komissio, Sevilla, JRC128322.

- 07** Tarkastus kattoi vuodet 2015–2025, ja sen pääpaino oli toimissa, joita komissio on toteuttanut vuodesta 2020 lähtien. Tilintarkastustuomioistuimien usko, että sen havainnot auttavat komissiota toteuttamaan vaikuttavampia toimia palvelujen sisämarkkinoiden yhdentymisen edistämiseksi. Tarkempia taustatietoja ja yksityiskohtia tarkastuksen laajuudesta ja tarkastustavasta esitetään [liitteessä I](#).

Tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja suositukset

- 08** Tilintarkastustuomioistuimien totesi, että yleisesti ottaen komission toimet rajatylittävien palvelujen esteiden poistamiseksi ovat yhä riittämättömiä.
- 09** Komissio on toteuttanut toimenpiteitä sisämarkkinoiden esteiden poistamiseksi, mutta sen toimilla ei ollut selkeitä tavoitteita, niissä ei keskitytty taloudellisiin vaikutuksiin eikä niille ollut määritetty strategista päämäärää. Komissio tukeutuu palvelujen sisämarkkinoita koskevien sääntöjen täytäntöönpanon valvonnassa pääasiassa rikkomusmenettelyihin. Se ei ole kuitenkaan aina ryhtynyt oikea-aikaisiin toimiin, kun jonkin jäsenvaltion kansallinen lainsäädäntö ei ole ollut yhdenmukainen palveludirektiivin kanssa tai kun jokin jäsenvaltio on ottanut käyttöön markkinoiden yhdentymistä haittaavia toimenpiteitä.
- 10** Komissio on tukenut jäsenvaltioita rajatylittävien palvelujen tarjoamisen helpottamisessa, mutta yrityksillä ei vielä ole saatavillaan kaikkia tietoja, joita ne tarvitsevat voidakseen alkaa tarjota palveluja toisessa jäsenvaltiossa. Komissiolla ei myöskään ole käytettävissään tarvittavia alakohtaisia tietoja, joiden avulla palvelujen sisämarkkinoiden yhdentymisen esteet voitaisiin tunnistaa ja niitä voitaisiin seurata asianmukaisesti, eikä se ole vielä analysoinut näiden esteiden poistamisen kustannuksia, hyötyjä ja mahdollisia vaikutuksia riittävän perusteellisesti.

Komission toimilla palvelujen esteiden poistamiseksi sisämarkkinoilla ei ollut selkeitä tavoitteita tai strategista päämäärää eikä niissä keskitytty taloudellisiin vaikutuksiin

- 11** Komissio hyväksyi tarkastuksen kattamana ajanjaksona eli vuosina 2015–2025 useita strategisia asiakirjoja rajatylittävien palvelujen esteiden vähentämiseksi. Tällaisia ovat erityisesti [vuonna 2015 julkaistu strategia oikeudenmukaisempien ja syvempien eurooppalaisten sisämarkkinoiden saavuttamiseksi](#), [vuonna 2020 julkaistu sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon ja sen valvonnan parantamista koskeva pitkän aikavälin toimintasuunnitelma](#) sekä [vuonna 2025 julkaistu uusi sisämarkkinastrategia](#).

- 12** Komissiolla ei kuitenkaan vuoteen 2025 asti ollut selkeää strategista lähestymistapaa rajatylittävien palvelujen esteiden poistamiseen. Sillä ei muun muassa ollut käytössään menetelmää, jolla olisi voitu asianmukaisesti luokitella ne esteet, jotka voivat eniten haitata sisämarkkinoiden vaikuttavaa toimintaa, tai menetelmää toimiensa kohdentamiseksi tällaisiin esteisiin (kohdat [25–32](#)).
- 13** Tilanne ei ole muuttunut merkittävästi komission vuoden 2025 sisämarkkinastrategian hyväksymisen jälkeenkään. Vaikka strategiassa painotetaan enemmän palveluja ja poliittista sitoutumista muutokseen, se perustuu suurelta osin välineisiin, jotka aiempien kokemusten perusteella eivät todennäköisesti ole kovin vaikuttavia (kohdat [33–43](#)).



Suositus 1

Laaditaan selkeämpi ja kunnianhimoisempi palvelujen sisämarkkinoita koskeva strategia

Komission olisi

- a) kehitettävä ja pantava täytäntöön vankka ja näyttöön perustuva menetelmä rajatylittävien palvelujen esteiden arvioimiseksi ja keskityttävä tällöin erityisesti esteiden poistamisesta aiheutuviin mahdollisiin taloudellisiin kustannuksiin ja hyötyihin
- b) käynnistettävä lisää kohdennettuja ja kunnianhimoisempia toimia palvelujen sisämarkkinoiden esteiden poistamiseksi ja keskityttävä tällöin aloihin, joilla vaikutus markkinoiden yhdentymiseen on suurin
- c) raportoitava vuosittain Euroopan parlamentille ja neuvostolle, miten kyseisten esteiden poistamisessa on edistytty.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppuun mennessä.

- 14** Neuvosto voi eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa antaa jäsenvaltioille komission ehdotuksesta maakohtaisia suosituksia edistääkseen palvelualojen sääntelyn uudistamista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio on käyttänyt tätä välinettä vaihtelevasti ja että sen antamien suositusten vaikutukset ovat jääneet vähäisiksi. Suositusten määrä on vähentynyt huomattavasti koronapandemian jälkeen, jolloin komissio odotti jäsenvaltioiden vastaavaan kaikkiin maakohtaisissa suosituksissa yksilöityihin haasteisiin tai merkittävään osaan niistä. Niissä ei myöskään oteta riittävästi huomioon muita komission aloitteita rajatylittävien palvelujen helpottamiseksi. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa yksikään maakohtaisista suosituksista ei ollut vielä johtanut merkittäviin uudistuksiin keskeisillä palvelualoilla (kohdat [44–49](#)).

- 15** Lisäksi vain hyvin harvat jäsenvaltiot ovat käyttäneet elpymis- ja palautumistukivälinettä palvelualueiden uudistamiseksi ja sääntelyesteiden poistamiseksi, vaikka niitä pyydettiin mukauttamaan elpymis- ja palautumissuunnitelmansa maakohtaisten suositusten mukaisiksi (kohdat [50–54](#)).



Suositus 2

Käytetään eurooppalaista ohjausjaksoa ja rahoitusehtojen aktiivisemmin rajatylittävien palvelujen keskeisten esteiden poistamiseksi

Komission olisi

- a) käytettävä –tarvittaessa ja maakohtaisen analyysin ja priorisoinnin pohjalta – eurooppalaista ohjausjaksoa ja maakohtaisia suosituksia johdonmukaisemmin rajatylittävien palvelujen keskeisiin esteisiin puuttumiseksi sekä yhdenmukaistettava suositukset muiden asiaan liittyvien aloitteiden kanssa
- b) hyödynnettävä vuoden 2027 jälkeisen monivuotisen rahoituskehysten ehtoja kannustaakseen jäsenvaltioita toteuttamaan tarvittavat uudistukset rajatylittävien palvelujen esteiden poistamiseksi.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2028 loppuun mennessä.

Komissiolla oli huomattavia haasteita palvelujen sisämarkkinoita koskevien sääntöjen täytäntöönpanon valvonnassa

- 16** Palveludirektiivin tavoitteena on taata yrityksille vapaus sijoittautua toiseen jäsenvaltioon ja tarjota tilapäisesti rajatylittäviä palveluja. Käsitettä ”tilapäinen” ei ole kuitenkaan määritelty selkeästi. Kansallisten viranomaisten on siksi arvioitava tapauskohtaisesti, luokitellaanko palvelujen tarjoaminen tilapäiseksi, mikä puolestaan aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta ja tarpeettomia kustannuksia palveluntarjoajille (kohdat [55–58](#)).
- 17** Selkeästä oikeuskäytännöstä ja rikkomusmenettelyistä huolimatta jotkin jäsenvaltiot ovat hidastaneet merkittävästi palveludirektiivin täytäntöönpanoa tai jopa heikentäneet palvelujen sisämarkkinoiden yhdentymistä sääntely- tai hallinnollisilla toimenpiteillä (kohdat [59–61](#)).
- 18** Palveludirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle kaikista uusista lainsäädäntö-, sääntely- tai hallinnollisista vaatimuksista, jotka vaikuttavat rajatylittävien palvelujen perustamiseen ja tarjoamiseen. Ilmoitusjärjestelmässä on kuitenkin merkittäviä puutteita, eikä komissiolle aina ilmoiteta asianmukaisesti uusista esteistä (kohdat [62–68](#)).

- 19** Yritysten tekemät kantelut ovat yksi vaikuttavimmista välineistä, joita komissiolla on käytettävissään palveluihin ja esteisiin liittyvien EU:n sääntöjen väitettyjen rikkomisten havaitsemiseksi. Komissio ei ole kuitenkaan soveltanut näihin kanteluihin kynnyksarvoa vähämerkityksisten kantelujen seulomiseksi (eikä palveludirektiivissä tällä hetkellä myöskään säädetä tällaisesta kynnyksarvosta) eikä riittävän selkeitä kriteerejä kantelujen priorisoimiseksi. Tämän seurauksena se on käyttänyt huomattavasti resursseja sellaisten tapausten käsittelyyn, joilla ei ole juurikaan merkitystä sisämarkkinoiden kannalta (kohdat 69–74).
- 20** Komissio on onnistunut lyhentämään palveluihin liittyvien kantelujen käsittelyn keskimääräistä kestoja, mutta pitkät menettelyt ovat edelleen yleisiä (joissakin tapauksissa kantelun käsittely on kestänyt yli viisikin vuotta), mikä on ongelmallista erityisesti pienempien palveluntarjoajien kannalta. Menettelystä aiheutuvien oikeudenkäyntikulujen ja lopputuloksen ennakoimattomuuden vuoksi pienillä palveluntarjoajilla ei ole juurikaan kannustimia valittaa kansallisissa tuomioistuimissa markkinoille pääsyn esteistä (kohdat 75–80).



Suositus 3

Selkeytetään lainsäädäntöä ja keskitytään täytäntöönpanon valvonnassa tapauksiin, joilla on merkittävä vaikutus sisämarkkinoihin

Komission olisi

- a) määriteltävä direktiivissä selkeämmin, milloin uudet kansalliset vaatimukset ovat oikeasuhteisia ja missä tapauksessa niistä on ilmoitettava komissiolle, kun palveludirektiiviä tarkastellaan uudelleen lainsäädäntöehdotuksen antamista silmällä pitäen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta lainsäätäjien päätöksiä
- b) keskityttävä sellaisiin tapauksiin, joilla on merkittävä vaikutus palvelujen sisämarkkinoiden yhdentymiseen, ja asetettava tällaiset tapaukset etusijalle täytäntöönpanon tehokkaassa valvonnassa
- c) tuettava vaikuttavammalla tavalla pienempiä yrityksiä, kun niiden oikeutta tarjota rajatylittäviä palveluja rikotaan, esimerkiksi auttamalla niitä ryhtymään kansallisissa tuomioistuimissa oikeustoimiin kohtuuttomia sääntely- tai hallinnollisia esteitä vastaan.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppuun mennessä.

Komission ja jäsenvaltioiden rajatylittävien palvelujen helpottamiseksi käyttämät välineet ovat olleet suurelta osin tehottomia

- 21** Komissiolla ja jäsenvaltioilla on käytettävissään erilaisia välineitä, joilla helpotetaan sisämarkkinoiden sujuvaa toimintaa. Niitä ovat esimerkiksi rajatylittävät palvelut, kuten keskitetyt asiointipisteet, sisämarkkinoiden ongelmanratkaisuverkko (SOLVIT) ja sisämarkkinoiden täytäntöönpanon valvontaa käsittelevä työryhmä. Usein palveludirektiivissä edellytetyt sähköiset menettelyt ja tiedot eivät kuitenkaan olleet saatavilla keskitettyjen asiointipisteiden kautta, SOLVIT-verkkoa käytettiin vain harvoin palvelujen tarjoamiseen liittyvissä asioissa, ja sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon valvontaa käsittelevä työryhmä sai aikaan vain vähäisiä tuloksia palvelujen tarjoamisen esteiden poistamisessa (kohdat [81–93](#)).



Suositus 4

Vahvistetaan nykyisiä rajatylittävien palvelujen helpottamiseen tarkoitettuja välineitä

Komission olisi

- a) yhdessä jäsenvaltioiden kanssa parannettava sähköistä tietojen saatavuutta keskitettyjen asiointipisteiden kautta ja tuettava yrityksiä vaikuttavammin rajatylittävien palvelujen tarjoamisessa
- b) yhdessä jäsenvaltioiden kanssa lisättävä sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon valvontaa käsittelevän työryhmän työn vaikuttavuutta asettamalla etusijalle sellaisten kansallisten esteiden poistaminen, joilla on merkittävä vaikutus palvelujen sisämarkkinoihin
- c) tehtävä lainsäädäntöehdotuksia, jos on epätodennäköistä, että työryhmä puuttuu esteisiin vaikuttavalla tavalla, ja kaikki muut keinot ovat osoittautuneet tehottomiksi.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppuun mennessä.

Palvelumarkkinoiden yhdentymisen mahdollisia vaikutuksia kasvuun ja työllisyyteen ei ole vielä arvioitu riittävän perusteellisesti

- 22** Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) mukaan palvelujen sisämarkkinat ovat jo pitkälle yhdentyneet, mutta toisten lähteiden mukaan palvelujen sisämarkkinoilla piilee edelleen merkittäviä hyötyjä, jotka voisivat toteutua, jos palvelujen tarjoamista tällä hetkellä haittaavat esteet poistettaisiin (kohdat [94–97](#)).
- 23** Komissio mittaa sisämarkkinoiden yhdentymisen edistymistä tulosindikaattoreilla. Nämä indikaattorit eivät kuitenkaan ole täysin tarkoituksenmukaisia, ja myös alakohtaisissa tiedoissa on puutteita (kohdat [98–101](#)).
- 24** Komissio ei ole myöskään vielä analysoinut riittävän perusteellisesti palvelujen sisämarkkinoiden yhdentymisen kustannuksia ja hyötyjä tai nykyisen sääntelykehityksen ja olemassa olevien esteiden tähänastisia vaikutuksia kasvuun ja työllisyyteen (kohdat [102–109](#)).



Suositus 5

Seurataan ja arvioidaan edistymistä palvelujen sisämarkkinoiden toteuttamisessa

Komission olisi

- a) määriteltävä asianmukaiset indikaattorit, jotka tarjoavat tietoa palvelujen tarjoamisen esteistä, ja käytettävä näitä indikaattoreita sen seuraamiseksi, miten palvelumarkkinoiden yhdentymisen edistyminen edistyy ajan mittaan
- b) arvioitava palveluja koskevan EU:n sääntelykehityksen tähänastisia vaikutuksia kasvuun ja työllisyyteen sekä esteiden poistamisen mahdollisia vaikutuksia.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppuun mennessä.

Tilintarkastustuomioistuimen havainnot tarkemmin

Komission toimilla palvelujen esteiden poistamiseksi sisämarkkinoilla ei ole selkeitä tavoitteita eikä strategista päämäärää

Vuoteen 2025 asti komissio ei toteuttanut asianmukaisia toimia rajatylittävien palvelujen merkittävimpien esteiden poistamiseksi

- 25** Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2016 [palveludirektiivin täytäntöönpanoa koskevan erityiskertomuksen](#), jossa todettiin, ettei komissio ollut laatinut kattavaa strategiaa palvelujen sisämarkkinoiden vahvistamiseksi sen jälkeen, kun direktiivi tuli voimaan vuonna 2006. Tämän erityiskertomuksen aiheena olevassa tarkastuksessa otettiin selvää, onko komissio laatinut tällaista strategiaa vuoden 2015 jälkeen. Tilintarkastustuomioistuin odottaa, että kyseisessä strategiassa määriteltäisiin selkeästi palvelujen sisämarkkinoiden esteiden poistamiseen liittyvät komission tavoitteet ja esitettäisiin johdonmukaisia, kohdennettuja ja aikasidonnaisia toimia.

- 26** Komission vuonna 2015 hyväksymä strategia oikeudenmukaisempien ja syvempien eurooppalaisten sisämarkkinoiden saavuttamiseksi⁷ sisälsi useita palveluihin keskittyviä toimia. Strategiassa esitettiin merkittäviä lainsäädäntöaloitteita menettelyjen yksinkertaistamiseksi palveluntarjoajia varten. Näitä aloitteita olivat muun muassa palvelupassi, joka lisää varmuutta ja vähentää rajatylittävän toiminnan esteitä, palveludirektiivin mukaisen uusien kansallisten vaatimusten ilmoitusmenettelyn yksinkertaistaminen sekä ehdotus suhteellisuusarviointia koskevaksi direktiiviksi. Näistä lopulta vain säänneltyjä ammatteja koskeva suhteellisuusarviointi hyväksyttiin vuonna 2018. Suhteellisuusarvioinnissa jäsenvaltioiden on arvioitava, ovatko säänneltyjä ammatteja koskevat uudet tai muutetut säännökset perusteltuja, syrjimättömiä, niiden tavoitteiden saavuttamisen kannalta asianmukaisia ja mahdollisimman vähän rajoittavia⁸. Komissio perui muut ehdotukset vuonna 2021, sillä se piti epätodennäköisenä, että neuvoston ja Euroopan parlamentin kanssa päästäisiin sellaiseen poliittiseen yhteisymmärrykseen, joka ei vesittäisi aloitteen päätavoitteita.
- 27** Komissio tarkastelee uudelleen palveludirektiivin asianmukaisuutta ja esittää kattavan kertomuksen direktiivin soveltamisesta Euroopan parlamentille ja neuvostolle kolmen vuoden välein⁹. Komissio ei ole julkaissut tällaista kertomusta säännöllisesti, mutta vuonna 2021 se kartoitti palvelualan oikeudelliset ja hallinnolliset esteet ja arvioi niitä vertaamalla vuoden 2017 tilannetta vuoteen 2006, jolloin palveludirektiivi tuli voimaan¹⁰. Komissio pyrki tässä arvioinnissa kartoittamaan, mitä rajoituksia palveluun kohdistuu, mutta se ei arvioinut niiden oikeasuhteisuutta tai perusteluja. Arviointia koskevan kertomuksen mukaan palvelujen tarjoamisen esteet vähenivät absoluuttisesti tarkasteltuna vuosina 2006–2017 lähes kaikilla aloilla hieman, ja kertomuksessa todettiin, että lisää uudistuksia tarvitaan.

⁷ [COM\(2015\) 550 final](#), komission tiedonanto *Sisämarkkinoiden päivitys: enemmän mahdollisuuksia kansalaisille ja yrityksille*.

⁸ [Direktiivi \(EU\) 2018/958](#) uuden ammatteja koskevan sääntelyn hyväksymistä edeltävästä suhteellisuusarvioinnista. Ks. myös tilintarkastustuomioistuimen [erityiskertomus 10/2024](#) ammattipätevyyden tunnustamisesta EU:ssa.

⁹ [Palveludirektiivin](#) 41 artikla.

¹⁰ [Mapping and assessment of barriers in the services sector – Summary report](#), Euroopan komissio, 2021.

- 28** Koska komissiolta ei ollut saatavilla tuoreempia kattavia tietoja, tilintarkastustuomioistuin arvioi esteiden kehittymistä komission vuonna 2021 tekemän kartoituksen jälkeen tarkastuskäynnin kohteena olleissa kuudessa jäsenvaltiossa (Saksa, Viro, Ranska, Italia, Liettua ja Unkari). Tilintarkastustuomioistuin myös tutki menetelmiä, joita komissio oli käyttänyt rajatylittävien palvelujen esteiden rajoittavuuden arvioimiseksi.
- 29** Komission vuonna 2021 tekemässä kartoituksessa havaittiin, että vapaisiin ammatteihin, kuten oikeusalan, veroneuvojan ja arkkitehdin ammatteihin, rakennus- ja käsiteollisuusalan sekä vähittäiskaupan ja matkailualan ammatteihin (esimerkiksi matkaoppaan ammattiin), kohdistuu erittäin rajoittavia esteitä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kartoituksen viitevuoden eli vuoden 2017 jälkeen oli tapahtunut vain vähän muutoksia eikä yksikään tarkastuskäynnin kohteena olleista kuudesta jäsenvaltiosta ollut käynnistänyt merkittäviä uudistuksia edellä mainituilla aloilla; itse asiassa esteitä oli luotu lisää (*laatikko 1*).

Laatikko 1

Esimerkkejä palvelujen tarjoamisen esteistä Saksassa ja Liettuassa

Saksassa arkkitehtejä ja asianajajia koskevan sääntelykehysten rajoittavuutta on vähennetty, mutta samaan aikaan 12 käsiteollisuusalan ammattia, joita ei ollut säännelty vuoden 2004 jälkeen, tulivat uudelleen sääntelyn piiriin vuonna 2020. Syynä tähän oli se, että Saksan viranomaiset olivat havainneet sääntelyn purkamisen johtaneen kielteisiin seurauksiin, kuten taloudellisesti elinkelvottomien startup-yritysten määrän lisääntymiseen, asianomaisia ammatteja koskevien vaatimusten muuttumiseen ja siihen, ettei markkinoiden uusilla tulokkailla ollut asianmukaista koulutusta.

Liettuassa kansallisten viranomaisten pyrkimykset vähentää hallinnollista raskautta ja sääntelykuormaa eivät ole onnistuneet, sillä niiltä on puuttunut tarvittava yritysten tuki erityisesti tapauksissa, joissa esteiden poistaminen voisi lisätä kilpailua kyseessä olevilla markkinoilla. Yhtenä esimerkkinä tästä on matkaopasala, jonka lupavaatimuksia ministeriö on pyrkinyt keventämään vuodesta 2023 lähtien. Nämä pyrkimykset eivät ole kuitenkaan onnistuneet, sillä alaa edustavat yhdistykset haluavat pitää kiinni nykyisestä lupajärjestelmästä.

- 30** Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komission menetelmässä, jonka mukaan rajoitukset luokitellaan merkittäviksi, pelkästään kansallisten alakohtaisten säännösten olemassaolo riittää niiden luokitteluksi ”erittäin rajoittaviksi”. Lisäksi rajoitusten luokittelu perustuu pelkästään säännösten analysointiin, eli siinä ei arvioida oikeudellisten sääntöjen säilyttämisen taloudellisia seurauksia.

- 31** Komissio on päivittänyt ammattilaispalveluja koskevat uudistussuositukset¹¹, mutta uusia lainsäädäntöehdotuksia esimerkiksi palveludirektiivin muuttamiseksi ei ole esitetty eikä komissio ole määrittänyt, miten esteitä olisi tulevaisuudessa vähennettävä tai poistettava. Komission arviointi ei johtanut yhdessäkään edellä mainituista kuudesta jäsenvaltiosta kyseisten esteiden arviointia tai uudistuksia koskeviin aloitteisiin.
- 32** Näin ollen komissiolla ei ole kattavia ja ajantasaisia tietoja esteistä, jotka haittaavat rajatylittävien palvelujen tarjoamista sisämarkkinoilla, eikä se ole ottanut käyttöön selkeää menetelmää esteiden luokitteluksi niiden merkittävyyden ja sen mukaan, miten ne voivat vaikuttaa sisämarkkinoihin.

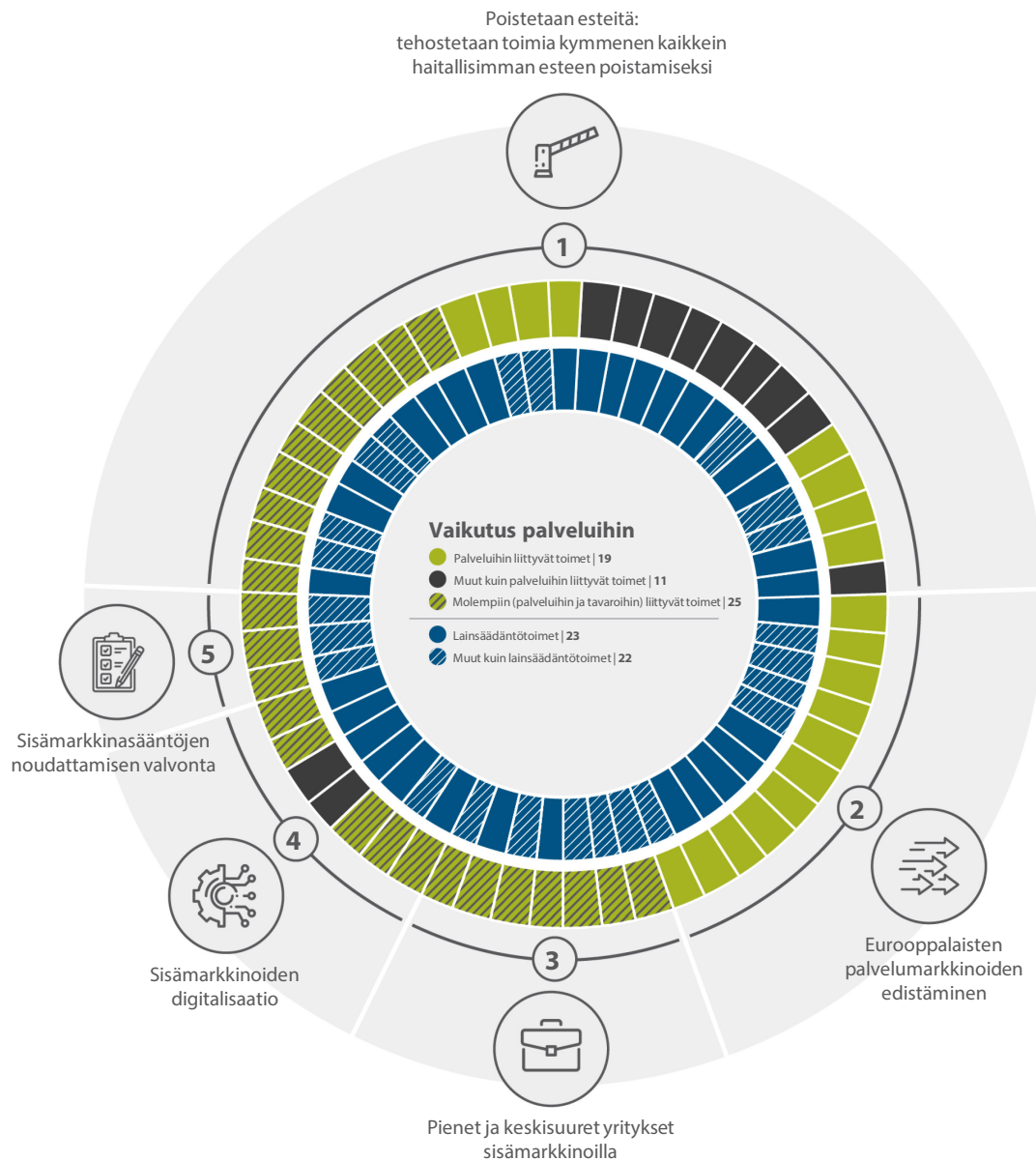
Komission vuonna 2025 julkaisema sisämarkkinastrategia keskittyy palveluihin, mutta siinä ei aseteta selkeitä tavoitteita eikä se sisällä kunnianhimoisia toimia

- 33** Komissio hyväksyi vuonna 2025 uuden strategian sisämarkkinoiden yhdentymisen edistämiseksi entisestään¹². Strategia sisältää 55 toimea, joista yli puolet on lainsäädännöllisiä toimia (eli ne koskevat EU:n lainsäädäntöä) ja loput muita kuin lainsäädäntötoimia (joilla esimerkiksi nopeutetaan menettelyjä, parannetaan jäsenvaltioille annettavaa ohjeistusta tai yhdenmukaistetaan sääntöjen täytäntöönpanoa) (*kaavio 1* ja *liite II*).

¹¹ COM(2021) 385 final, komission tiedonanto *Ammattilaispalvelujen sääntelyn uudistamista koskevien vuoden 2017 suositusten tarkastelu ja päivitys*.

¹² COM(2025) 500 final, komission tiedonanto *Sisämarkkinat – Euroopan kotimarkkinat epävarmassa maailmassa: Strategia sisämarkkinoiden yksinkertaistamiseksi, sujuvoittamiseksi ja vahvistamiseksi*.

Kaavio 1 – Komission vuonna 2025 julkaisemassa sisämarkkinastrategiassa esitetyt toimet



Komission sidosryhmäkuulemisten perusteella määrittämät kymmenen kaikkein haitallisinta sisämarkkinoiden estettä, joita ovat muun muassa yrityksen perustamisen ja liiketoiminnan harjoittamisen monimutkaisuus ja liian monimutkaiset EU:n säännöt.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission tietojen perusteella.

- 34** Tilintarkastustuomioistuin arvioi, määritetäänkö strategiassa palvelujen sisämarkkinoiden esteiden perimmäiset syyt, asetetaanko siinä selkeät tavoitteet komission toimille, onko strategia kattava ja sisältääkö se riittävän kunnianhimoisia toimia, joiden toteuttamiselle on asetettu selkeät tavoiteajankohdat.

- 35** Tilintarkastustuomioistuin totesi, että strategiassa määritellään tarkasti ongelmat, joiden takia palvelujen sisämarkkinoiden kaikkia mahdollisuuksia ei ole hyödynnetty. Niitä ovat esimerkiksi palvelujen hajanainen, rajoittava ja epäyhtenäinen kansallinen sääntely sekä työntekijöiden tilapäiseen lähettämiseen liittyvät hankalat menettelyt. Myönteistä on se, että vuoden 2025 strategiassa keskitytään selvästi sisämarkkinoiden kannalta merkityksellisiin palvelualoihin, toisin sanoen sellaisiin aloihin, joiden komissio katsoo voivan tuottaa eniten taloudellista lisäarvoa ja jotka ovat digitaalisen ja vihreän muutoksen kannalta tärkeimpiä. Vuoden 2025 strategiassakaan ei kuitenkaan selvennetä, mitä komissio pyrkii saavuttamaan, eivätkä siinä ehdotetut toimet ole kunnianhimoisia, kuten jäljempänä selitetään.
- 36** Yksi niistä aloista, joilla komissio katsoo olevan eniten tarvetta toimenpiteille, ovat säännellyt palvelut, joita on tällä hetkellä EU:ssa noin 5 700. Komission mukaan palvelukaupan esteiden vähentäminen kymmenellä prosentilla kasvattaisi EU:n bruttoarvonlisäystä 0,5 prosenttia.¹³ Sisämarkkinastrategiassa ei kuitenkaan selosteta, miten komissio aikoo saavuttaa tämän tavoitteen eli miten se aikoo poistaa esteitä. Toistaiseksi ei ole myöskään analysoitu, mihin palvelualoihin sääntely vaikuttaa erityisen kielteisesti. Toisinaan sääntely voi olla myös hyödyllistä, esimerkiksi kun siinä asetetaan tiukkoja laatuvaatimuksia eikä markkinaosapuolilla ole muutoin saatavillaan tietoa markkinoilla tarjottavien palvelujen laadusta. Tilintarkastustuomioistuin tutki ammattipätevyyden tunnustamista EU:ssa [vuonna 2024 julkaisemassaan erityiskertomuksessa](#), jossa todettiin, että komission toimet, joilla jäsenvaltioita kannustetaan vähentämään säänneltyjen ammattien määrää, eivät ole tuottaneet tulosta.
- 37** Komission mukaan työntekijöiden tilapäistä lähettämistä koskevien sääntöjen monimutkaisuus on edelleen yksi suurimmista esteistä yritysten kannalta. Tähän on pyritty puuttumaan komission strategiassa mainitulla, marraskuussa 2024 käynnistetyllä lainsäädäntöaloitteella¹⁴, jonka tarkoituksena on helpottaa työntekijöiden lähettämistä koskevien ilmoitusten tekemistä julkisen käyttöliittymän avulla. Vuonna 2025 kuitenkin vain yhdeksän jäsenvaltiota¹⁵ aikoi ottaa käyttöliittymän käyttöön, minkä vuoksi on epätodennäköistä, että se merkittävästi vähentäisi työntekijöiden tilapäistä lähettämistä koskevien kansallisten sääntöjen ja menettelyjen nykyistä hajanaisuutta.

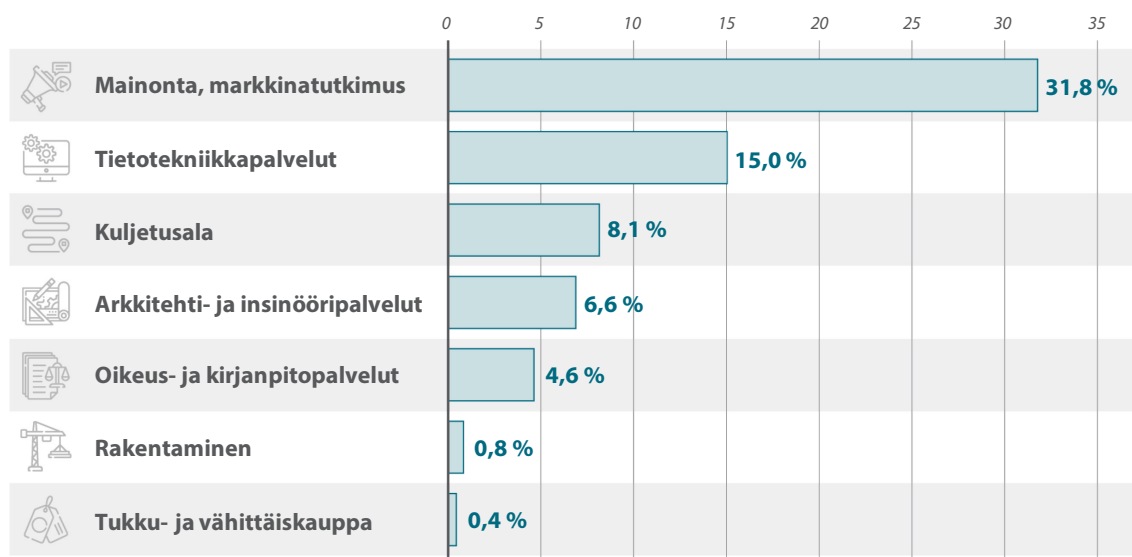
¹³ Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja, s. 13.

¹⁴ [COM\(2024\) 531 final](#), ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmään liitetystä työntekijöiden lähettämistä koskevan ilmoituksen tekemiseen tarkoitettusta julkisesta käyttöliittymästä.

¹⁵ Tšekki, Saksa, Irlanti, Kreikka, Liettua, Unkari, Puola, Portugali ja Slovenia.

- 38** Sisämarkkinastrategiassa esitetään myös muita toimia palvelujen tarjoamisen esteiden poistamiseksi. Tällaisia toimia ovat muun muassa lainsäädäntöehdotukset, joilla pyritään estämään sääntelyn hajanaisuuden lisääntyminen entisestään sekä helpottamaan yritysten perustamiseen liittyviä digitaalisia menettelyjä ja liiketoiminnan harjoittamista kaikkialla sisämarkkinoilla. Komissio ei ollut kuitenkaan vuoden 2025 loppuun mennessä laatinut etenemissuunnitelmia, joissa selitettäisiin, miten voitaisiin saavuttaa mitattavissa olevia tuloksia.
- 39** Komissio esittää noin 23:a mahdollista lainsäädäntöaloitetta, joiden avulla se aikoo käyttää merkittävää päätöksentekovoimaansa sisämarkkinoiden suhteen. Koska palvelualalla on kuitenkin edelleen tyypillistä, että kansalliset lupa- ja sertifiointivaatimukset eroavat toisistaan merkittävästi ja yritysten on siten vaikeaa ja kallista tarjota palveluja toisessa jäsenvaltiossa, kaavaillut toimet ovat edelleen epämääräisiä. Tilintarkastustuomioistuin panee myös merkille, että komissio on tähän mennessä valinnut lainsäädäntövälineeksi useimmiten direktiivin (esimerkiksi palveludirektiivi). Direktiivien saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on kestänyt useita vuosia, jäsenvaltioilla on ollut laaja harkintavalta niiden tulkinnan suhteen, ja ne ovat lisänneet kansallisten sääntöjen epäyhdenmukaisuutta.
- 40** Komissio kehottaa jäsenvaltioita ottamaan enemmän vastuuta sisämarkkinoista. Tämän helpottamiseksi se on ehdottanut, että kansallisiin hallituksiin nimitetään korkean tason virkamiehiä, niin kutsuttuja ”sherpoja”, joiden tehtävänä on edistää sisämarkkinasääntöjen soveltamista ja vauhdittaa esteiden poistamista. Edelleen on kuitenkin epäselvää, miten jäsenvaltiot voivat sitoutua poistamaan esteitä ja vähentämään sääntelyn hajanaisuutta.
- 41** Joillekin palvelualoille on ominaista merkittävämpi rajat ylittävä kaupankäynti, joten niillä voi olla suuremmat mahdollisuudet vauhdittaa palvelumarkkinoita ja lisätä kasvua ja työllisyyttä (*Figure 2*). Komissio suunnittelee toimia teollisuusalan palvelujen tarjoamisen helpottamiseksi, ja se aikoo laatia vuoden 2026 loppuun mennessä lainsäädäntöehdotuksen rakennusalan esteiden vähentämiseksi. Tämä on tärkeä edistysaskel, jonka avulla komissio voi hyödyntää resurssejaan paremmin. Komission tietojen mukaan muut alat saattavat kuitenkin olla vieläkin merkityksellisempiä sisämarkkinoiden kannalta.

Kaavio 2 | Rajatylittävän kaupan merkittävyys palvelusektorin eri aloilla (2023)



Kaupan merkittävyys on laskettu suhteuttamalla kaupan (keskimääräinen tuonnin ja viennin) määrä vuoden 2023 liikevaihtoon.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission tietojen perusteella.

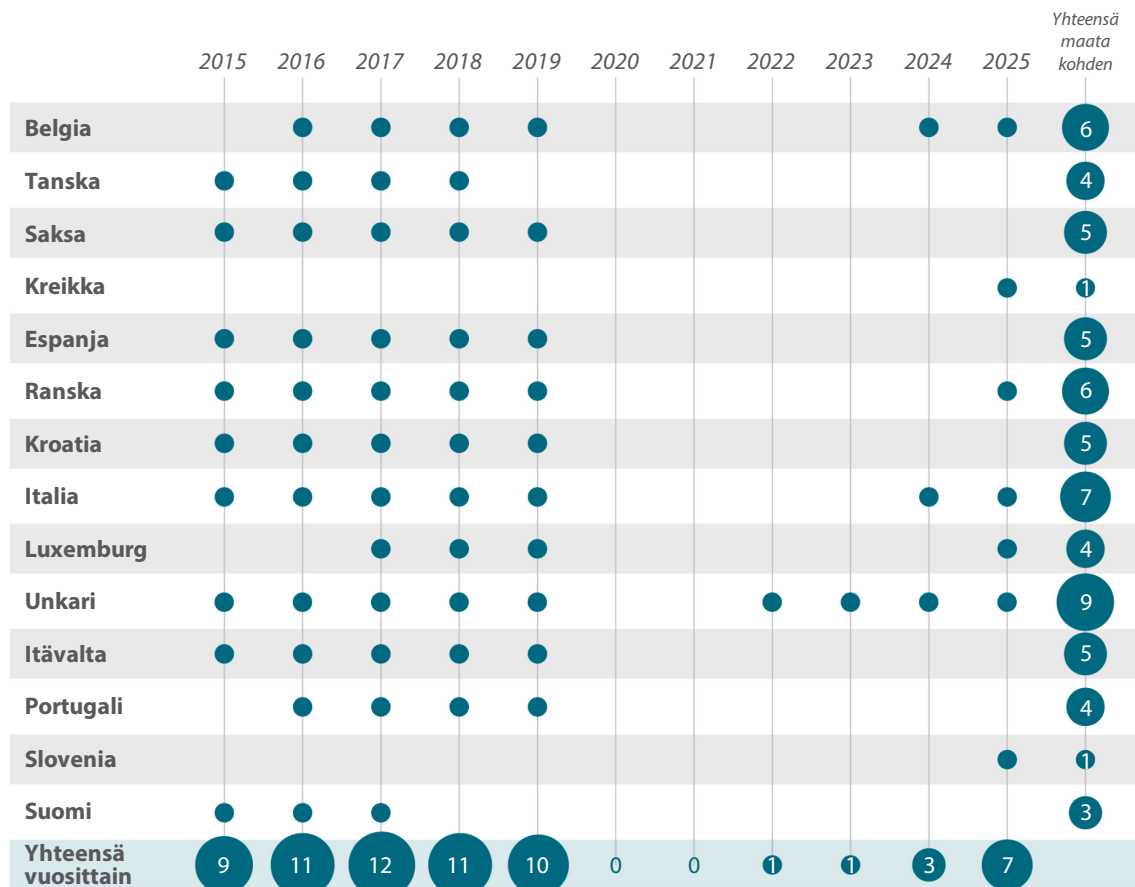
- 42** Sisämarkkinastrategiassa ei myöskään mainita eurooppalaista ohjausjaksoa. Sen vuoksi osana strategiaa toteutetut toimet eivät välttämättä ole täysin yhdenmukaisia eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa tehtyjen, palveluja koskevien arviointien ja niiden osalta annettujen maakohtaisten suositusten kanssa ja päinvastoin.
- 43** Kaiken kaikkiaan komission vuoden 2025 strategiassa yksilöidään merkittäviä palvelujen esteitä ja asetetaan etusijalle toimet niiden poistamiseksi. Strategiassa asetetaan alustavat päivämäärät useiden erityistoimien käynnistämiseksi. Joidenkin toimien täytäntöönpanon komissio on jo aloittanut suunnitellusti. Se on esimerkiksi aloittanut vuoden 2026 alussa palveludirektiivin mukaisen ilmoitusmenettelyn parantamisen, jota ilman komissio esittäisi lainsäädäntöehdotuksen sisämarkkinoiden esteiden ehkäisemistä koskevaksi säädökseksi vuoteen 2027 mennessä. Joidenkin toimien kohdalla puolestaan ilmenee alkuvaiheen viivästyksiä (kuten rajatylittäviä autonvuokrauspalveluja koskeva aloite). Tilintarkastustuomioistuin panee lisäksi merkille, että strategiassa ei kaikkien toimien osalta määritellä riittävästi, mitä komissio pyrkii niillä saavuttamaan ja mihin mennessä. Tämä on ensimmäinen askel kohti yhdentyneempiä sisämarkkinoita, mutta samalla tilintarkastustuomioistuin katsoo, että strategia ei edelleenkään ole riittävän kunnianhimoinen, jotta palvelualan merkittävä yhdentyminen sisämarkkinoilla voisi jatkua.

Viimeaikaisissa maakohtaisissa suosituksissa ei ole kannustettu jäsenvaltioita uudistamaan palvelualuejen sääntelyä merkittävästi

- 44** Komissio ehdotti vuonna 2012, että palveludirektiivin täytäntöönpanossa esiintyneet puutteet korjataan osittain neuvoston antamien maakohtaisten suositusten avulla. Lisäksi komissio kehotti asianomaisia jäsenvaltioita toteuttamaan kunnianhimoisempia kansallisia uudistuksia¹⁶. Tilintarkastustuomioistuin tutki, missä määrin suositusten avulla toteutetussa palvelumarkkinoiden kehityksen seurannassa on keskitytty rajatylittäviin palveluihin ja esteiden poistamiseen. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin analysoi maakohtaiset suositukset vuodesta 2015 lähtien ja tutki, ovatko ne johtaneet merkittäviin uudistuksiin asianomaisissa jäsenvaltioissa.
- 45** Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoitti, että komissio on keskittynyt maakohtaisten suositusten seurannassaan makrotaloudellisiin tietoihin ja – yksittäisiä palvelualueja koskevien relevanttien tietojen puuttuessa – yhteenkoottuihin tietoihin, ei niinkään rajatylittäviin palveluihin.
- 46** Neuvosto antoi jäsenvaltioille vuosina 2015–2019 kunakin vuonna 9–12 palvelusektoria koskevaa maakohtaista suositusta. Koronapandemian huipun aikaan vuosina 2020 ja 2021 ei annettu maakohtaisia suosituksia. Vuodesta 2022 lähtien palvelusektoria koskevien maakohtaisten suositusten määrä on vähentynyt jyrkästi (vuosina 2022 ja 2023 annettiin vain yksi palvelusektoria koskeva maakohtainen suositus, vuonna 2024 tällaisia suosituksia annettiin kolme ja vuonna 2025 seitsemän) komission keskittyessä talouden elvyttämiseen. Palvelusektoria koskevia maakohtaisia suosituksia on myös annettu pienemmälle määrälle jäsenvaltioita kuin ennen pandemiaa. Vuodesta 2022 alkaen neuvosto on antanut palvelusektoria koskevia maakohtaisia suosituksia Unkarille vuosina 2022–2024, Belgialle ja Italialle vuonna 2024 sekä Belgialle, Kreikalle, Ranskalle, Italialle, Luxemburgille, Unkarille ja Slovenialle vuonna 2025 (*kaavio 3*).

¹⁶ COM(2012) 259 final, komission tiedonanto *Sisämarkkinoiden hallinnoinnin parantaminen*.

Kaavio 3 | Palvelusektoria koskevat maakohtaiset suositukset



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission tietojen perusteella.

- 47** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin kohteena olleista jäsenvaltioista Saksa, Ranska, Italia ja Unkari olivat saaneet palvelumarkkinoita koskevia suosituksia. Tilintarkastustuomioistuin tutki, ovatko viimeisimmät suositukset johtaneet uudistuksiin, joilla pyritään poistamaan palvelujen tarjoamisen esteitä ja edistämään kasvua ja työllisyyttä sääntelyn purkamisen avulla. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin totesi, etteivät viimeisimmät suositukset ole yleisesti ottaen johtaneet merkittäviin uudistuksiin palvelualoilla ja että uudistuksia toteutettiin muiden seikkojen vuoksi (*laatikko 2*). Komission vuonna 2025 tekemän viimeisimmän maakohtaisten suositusten arvioinnin mukaan Itävalta ja Portugali hyväksyivät uudistuksia, joiden perusteella edistymisen arvioitiin olevan merkittävää.

Laatikko 2

Palveluja koskevien maakohtaisten suositusten täytäntöönpano ei ole johtanut merkittäviin uudistuksiin tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa

Komission arvioinnin mukaan Unkari¹⁷ ei ole edistynyt lainkaan tai se on edistynyt vain vähän sille vuodesta 2019 alkaen annettujen maakohtaisten suositusten täytäntöönpanossa.

Ranskalle vuonna 2019 annetussa maakohtaisessa suosituksessa suositeltiin sääntelyä johtuvien rajoitusten vähentämistä erityisesti palvelualoilla, kuten vähittäis- ja kiinteistökaupan aloilla sekä majoitus- ja ravitsemus- ja lakiasiantuntija- ja kirjanpito palveluissa. Ranska hyväksyi kyseisenä vuonna toimintasuunnitelman, jolla pyrittiin tukemaan kasvua ja yritysten muutosta ja joka sisälsi noin 70 toimenpidettä yritysten hallinnollisten esteiden vähentämiseksi ja rahoituksen saatavuuden helpottamiseksi, mutta komissio arvioi edistymisen olleen kaiken kaikkiaan vähäistä.

Saksalle 9. heinäkuuta 2019 annetussa suosituksessa Saksan vuoden 2019 kansallisesta uudistusohjelmasta neuvosto suositteli, että Saksa lisää kilpailua yrityspalvelujen ja säänneltyjen ammattien aloilla vuosina 2019 ja 2020. Tämän suosituksen johdosta Saksa muutti insinöörien ja arkkitehtien palkkioita koskevia sääntöjä vuonna 2020 sen jälkeen, kun Euroopan unionin tuomioistuin oli antanut tuomion, jonka mukaan Saksassa sovellettavia pakollisia vähimmäis- ja enimmäispalkkioita ei oteta käsiteltäväksi. Lisäksi vuonna 2021 Saksa muutti asianajajia ja veroneuvontayrityksiä koskevaa ammattialalainsäädäntöään kansallisen perustuslakituomioistuimen tuomion täytäntöönpanemiseksi. Palvelusektorilla ei toteutettu muita toimenpiteitä neuvoston vuonna 2019 hyväksymien maakohtaisten suositusten johdosta, mutta siitä huolimatta Saksan maakohtaisiin suosituksiin ei ole sen jälkeen sisällytetty uusia palvelusektoria koskevia suosituksia.

48 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, etteivät suositukset heijastaneet riittävästi muita sellaisia toimia, joilla komissio on pyrkinyt helpottamaan rajatylittävien palvelujen tarjoamista (esimerkiksi vuonna 2015 julkaistu strategia oikeudenmukaisempien ja syvempien eurooppalaisten sisämarkkinoiden saavuttamiseksi sekä vuonna 2020 julkaistu pitkän aikavälin toimintasuunnitelma¹⁸). Tämä johtuu siitä, että eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa annettujen palveluja koskevien maakohtaisten suositusten soveltamisala keskittyi toimintapoliittisiin kysymyksiä ja toimiin, joilla on suurempi merkitys ja makrotaloudellinen vaikutus.

¹⁷ SWD(2025) 217, taulukko A16.2: ”Summary table on 2019–2024 CSRs”.

¹⁸ COM(2020) 94 final, komission tiedonanto sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon ja sen valvonnan parantamista koskevasta pitkän aikavälin toimintasuunnitelmasta.

- 49 Edellä esitetyn perusteella tilintarkastustuomioistuin katsoo, että eurooppalainen ohjausjakso voi olla hyödyllinen väline muiden täytäntöönpanovälineiden täydentämiseksi, mutta sen avulla ei ole juuri ollenkaan onnistuttu kannustamaan tarkastuskäynnin kohteena olleita jäsenvaltioita toteuttamaan palvelualoillaan merkittäviä uudistuksia eikä poistamaan rajatylittävien palvelujen esteitä sisämarkkinoilla.

Hyvin harvat jäsenvaltiot ovat käyttäneet elpymis- ja palautumistukivälinettä palvelualojen uudistamiseen

- 50 Neuvosto ja Euroopan parlamentti perustivat vuonna 2020 elpymis- ja palautumistukivälineen¹⁹ koronapandemian haitallisten vaikutusten torjumiseksi ja pitkän aikavälin talouskasvun vahvistamiseksi. Jäsenvaltioiden saataville tuli uusi rahoitusmekanismi, jonka kautta ne voivat saada rahoitustukea kestävien uudistusten ja niihin liittyvien julkisten investointien toteuttamisen tehostamiseksi. Tällä rahoituksella voidaan tukea muun muassa toimenpiteitä, joilla vastataan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä määritettyihin haasteisiin.
- 51 Taloudellisen tuen edellytyksenä oli, että jäsenvaltiot sisällyttävät kansallisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa uudistuksia ja saavuttavat tietyt välitavoitteet ja tavoitteet. Jäsenvaltioiden oli osallistuttava kaikkien maakohtaisissa suosituksissa yksilöityjen haasteiden tai niiden merkittävän osan käsittelyyn, mutta niiden ei tarvinnut käsitellä kutakin politiikan alaa. Tilintarkastustuomioistuin tutki, sisältävätkö nämä suunnitelmat olennaisia uudistuksia, joilla pyritään poistamaan rajatylittävien palvelujen esteitä.
- 52 Tilintarkastustuomioistuin totesi, että niistä kymmenestä jäsenvaltiosta, joille annettiin palveluja koskevia suosituksia vuonna 2019 (*kaavio 3*), Espanja, Kroatia, Italia, Unkari, Itävalta ja Portugali ovat sisällyttäneet kansallisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa uudistustoimenpiteitä, joilla pyritään purkamaan palvelualojen sääntelyä tai yksinkertaistamaan näitä aloja (*liite III*). Kroatian, Italian ja Portugalin kansallisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyvät uudistukset koskevat kuitenkin vain marginaalisia kansantalouden sektoreita, joilla ei ole juurikaan tai lainkaan rajatylittäviä vaikutuksia.
- 53 Italia on sisällyttänyt kansalliseen elpymis- ja palautumissuunnitelmaansa myös matkaopaspalveluihin liittyvän uudistustoimenpiteen, jolla on ollut myönteisiä vaikutuksia rajatylittävien palvelujen kannalta (*laatikko 3*).

¹⁹ Asetus (EU) 2021/241, annettu 12 päivänä helmikuuta 2021, elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta.

Laatikko 3

Matkaopaspalveluja koskeva laaja uudistus Italiassa elpymis- ja palautumistukivälineestä myönnettävän EU:n rahoituksen edellytyksenä

Italiassa elpymis- ja palautumissuunnitelman perusteella²⁰ annetulla lailla nro 190/2023 luotiin matkaoppaan ammattia koskeva yhtenäinen kansallinen kehys, joka korvaa alan aiemmin hyvin hajanaisen alueellisen sääntelyn. Uudella lailla varmistetaan vapaa ja rajoittamaton pääsy alalle poistamalla esteitä, joita aiheuttivat esimerkiksi ammatillisten elinten pakollinen jäsenyys, maksuaikataulut, vakuutusvaatimukset ja seuraamukset siitä, ettei opas osallistunut koulutuksiin. Matkaoppaat voivat nyt rekisteröityä maksutta suoritettuaan kansallisen kokeen, kokeeseen osallistujille tai hyväksytyille oppaille ei ole määritetty enimmäismääriä, ja ammatinharjoittajat voivat toimia vapaasti koko maan alueella.

Uudistuksella helpotettiin palveluntarjoajien pääsyä markkinoille yli rajojen ja varmistettiin, että muissa EU:n jäsenvaltioissa tai tässä yhteydessä vastaavassa asemassa olevissa maissa hankittu ammattipätevyys tunnustetaan ilman rajoituksia.

- 54** Komissio on ehdottanut, että vuoden 2027 jälkeisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä noudatettaisiin samanlaista menetelmää kuin elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä eli että tuen maksamisen ehtona olisi uudistusten ja investointien keskeisten vaiheiden saattaminen onnistuneesti päätökseen. EU:n rahoitustuen sitominen tiettyjen ehtojen täyttämiseen, kuten uudistusten hyväksymiseen ja onnistuneeseen täytäntöönpanoon, voisi periaatteessa olla vaikuttava väline rajatylittävien palvelujen sääntelyyn liittyvien ja hallinnollisten esteiden poistamiseksi. Toistaiseksi tällaisen rahoitusmekanismin käyttö palvelusektorin uudistamiseksi on kuitenkin ollut hyvin vähäistä²¹.

²⁰ Kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman toimi 1: digitalisaatio, innovointi, kilpailukyky, kulttuuri ja matkailu; C3 – Matkailu ja kulttuuri 4.0.

²¹ Erityiskertomukset 21/2022, 07/2023, 26/2023, 13/2024 ja 09/2025.

Komissiolla oli huomattavia haasteita palvelujen sisämarkkinoita koskevien sääntöjen täytäntöönpanon valvonnassa

55 Jäsenvaltioiden oli saatettava palveludirektiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään vuoden 2009 loppuun mennessä ja mukautettava kansallinen lainsäädäntönsä direktiivin mukaiseksi. Komissio voi käynnistää rikkomusmenettelyn sellaisia jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät pane täytäntöön EU:n sisämarkkinasääntöjä. Tilintarkastustuomioistuin selvitti, kuinka vaikuttavasti komissio tutki sille ilmoitetut palveludirektiivin rikkomistapaukset. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tutki, onko tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa muita esteitä direktiivin onnistuneelle täytäntöönpanolle.

Sisämarkkinasäännöissä käytetyt termit eivät ole aina selkeitä

56 Palveludirektiivissä erotetaan toisistaan vapaus tarjota palveluja (tilapäisesti) toisessa jäsenvaltiossa ja vapaus sijoittautua toiseen jäsenvaltioon. EU:n lainsäädännössä ei ole kuitenkaan oikeudellista määritelmää termille ”tilapäinen palvelujen tarjoaminen”.

57 Kansallisten viranomaisten mukaan tämä aiheuttaa EU:n tuomioistuimen tietystä oikeuskäytännöstä huolimatta epävarmuutta siitä, miten rajatylittävien palvelujen tilapäistä tarjoamista koskevia säännöksiä sovelletaan käytännössä. Usein tiettyä taloudellista toimintaa sääntelevässä kansallisessa lainsäädännössä mainitaan vain kyseistä toimintaa koskevat vaatimukset, mutta siinä ei täsmennetä, sovelletaanko näitä vaatimuksia myös tilapäisiin palveluntarjoajiin. Sen vuoksi toimivaltaisen viranomaisen on tutkittava perusteellisesti kuhunkin yksittäiseen tapaukseen liittyvät olosuhteet. Yrityksille tämä voi tarkoittaa lisäkustannuksia, kun ne eivät voi tarjota palveluja vapaasti vaan niiden on perustettava virallinen toimipaikka toiseen jäsenvaltioon ja noudatettava kaikkia kansallisia sääntöjä esimerkiksi ammattipätevyyden tunnustamisen osalta.

58 Se, että palveludirektiivin keskeistä termiä ei ole vielä selvennetty asianmukaisesti, aiheuttaa todennäköisesti oikeudellista epävarmuutta ja tarpeettomia kustannuksia palveluntarjoajille ja voi vähentää palvelujen tarjoamista muissa jäsenvaltioissa.

Osassa jäsenvaltioista palveludirektiivin täytäntöönpano viivästyi

- 59** Viimeisenä keinona varmistaa EU:n lainsäädännön noudattaminen komissio voi nostaa Euroopan unionin tuomioistuimessa rikkomuskanteen jäsenvaltiota vastaan²². Kansalliset tuomioistuimet voivat myös pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua voidakseen antaa tietyssä asiassa päätöksen. Nämä menettelyt ovat kuitenkin usein pitkiä, minkä vuoksi lainsäädännön noudattamatta jättäminen voi jatkua vuosia. Yhtenä esimerkkinä tästä on Italian käyttöoikeussopimuksiin liittyvä tapaus (*laatikko 4*).

Laatikko 4

Palveludirektiivin täytäntöönpanon merkittävä viivästyminen Italiassa käyttöoikeussopimusten osalta

Komissio on palveludirektiivin voimaantulon jälkeen aloittanut rikkomusmenettelyn Italiaa vastaan, koska vastoin palveludirektiivin 9 artiklaa rantapalveluja koskevia käyttöoikeussopimuksia ei ollut myönnetty hankintamenettelyjen perusteella. Vaikka asiaa koskevat kansalliset säännökset kumottiin vuonna 2010, myöhemmässä kansallisessa lainsäädännössä voimassa olevia käyttöoikeussopimuksia jatkettiin toistuvasti ja hankintamenettelyjä sopimusten kilpailuttamiseksi uudelleen lykättiin²³. Vaikka unionin tuomioistuin antoi vuonna 2016 tuomion²⁴, jossa vahvistettiin, että tällaiset käyttöoikeussopimukset kuuluvat palveludirektiivin soveltamisalaan, kyseisten sopimusten voimassaoloa jatkettiin jälleen vuoteen 2027 vuonna 2024 annetulla uudella asetuksella²⁵.

Vastaava tilanne oli myös vähittäiskaupan alalla, jolla julkisilla alueilla käytävää kauppaa koskevien käyttöoikeussopimusten myöntämisyjärjestelmä uudistettiin uudella lailla²⁶ vasta vuonna 2023. Italiassa noin viidesosaa kaikesta vähittäismyynnistä on julkisilla alueilla käytävää kauppaa, ja vuonna 2023 noin 160 000 vähittäismyymää harjoitti toimintaansa käyttöoikeussopimusten nojalla. Samassa laissa säädettiin kuitenkin myös jo myönnettyjen toimilupien jatkamisesta kymmenellä vuodella.

²² SEUT-sopimus, 258 artikla.

²³ Laki nro 494, annettu 5.12.1993; laki nro 25, annettu 26.2.2010 ja laki nro 145, annettu 30.12.2018.

²⁴ Unionin tuomioistuimen tuomio (viides jaosto) 14.7.2016, yhdistetyt asiat C-458/14 ja C-67/15.

²⁵ Asetus nro 131, annettu 16.9.2024.

²⁶ Markkina- ja kilpailulaki nro 214/2023.

60 Komissio on maakohtaisissa suosituksissa arvostellut Unkaria toistuvasti vuodesta 2013 lähtien siitä, että se on luonut epäedullisen ympäristön ulkomaisille yrityksille, jotka tarjoavat palveluja esimerkiksi vähittäiskaupan tai pankki-, energia-, liikenne- tai vakuutusalailla, sillä näillä aloilla rajoittavat säännökset ja mielivaltaiset hallinnolliset toimet ovat rajoittaneet kilpailua ja vaikuttaneet yritysten kannattavuuteen. Tällaiset olosuhteet voivat vähentää muiden EU:n jäsenvaltioiden tai kolmansien maiden palveluntarjoajien kiinnostusta tarjota rajatylittäviä palveluja ja tehdä suoria investointeja Unkariin. Vaikka kaikki nämä uudet esteet eivät kuulukaan palveludirektiivin soveltamisalaan, ne uhkaavat etäännyttää Unkarin palvelumarkkinat entistä kauemmas EU:n sisämarkkinoista (*laatikko 5*).

Laatikko 5

Unkarin sääntelyrajoitukset heikentävät palvelujen kannalta olennaisia sisämarkkinoiden peruseräitä

Syrjivät polttoainehinnat

Unkari otti käyttöön alhaisemmat viralliset polttoainehinnat ajoneuvoille, joissa on Unkarin rekisterikilvet, eli samoja alhaisempia hintoja ei sovellettu ajoneuvoihin, joissa on ulkomaiset rekisterikilvet. Komissio käynnisti asiasta vuonna 2022 virallisen rikkomusmenettelyn saatuaan kantelun, jonka mukaan toimenpide rikkoi EU:n sääntöjä tavaroiden ja palvelujen vapaasta liikkuvuudesta EU:ssa.

Syrjivät toimenpiteet vähittäiskaupan alalla

Unkari on myös toteuttanut useita toimenpiteitä markkinoille pääsyn rajoittamiseksi. Vuonna 2014 otettiin käyttöön laki, jolla kielletään tappiolliset supermarketit, kotimaisten yritysten suojelemiseksi suurilta, usein ulkomaisilta kilpailijoilta. Komissio pyysi näiden rajoitusten poistamista. Se aloitti vuonna 2025 uuden rikkomusmenettelyn (joka oli edelleen kesken vuoden 2026 alussa), jossa se vaati Unkaria jälleen noudattamaan sijoittautumisvapautta koskevia sääntöjä ja varmistamaan talouden toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun tiettyjen tuotteiden osalta.

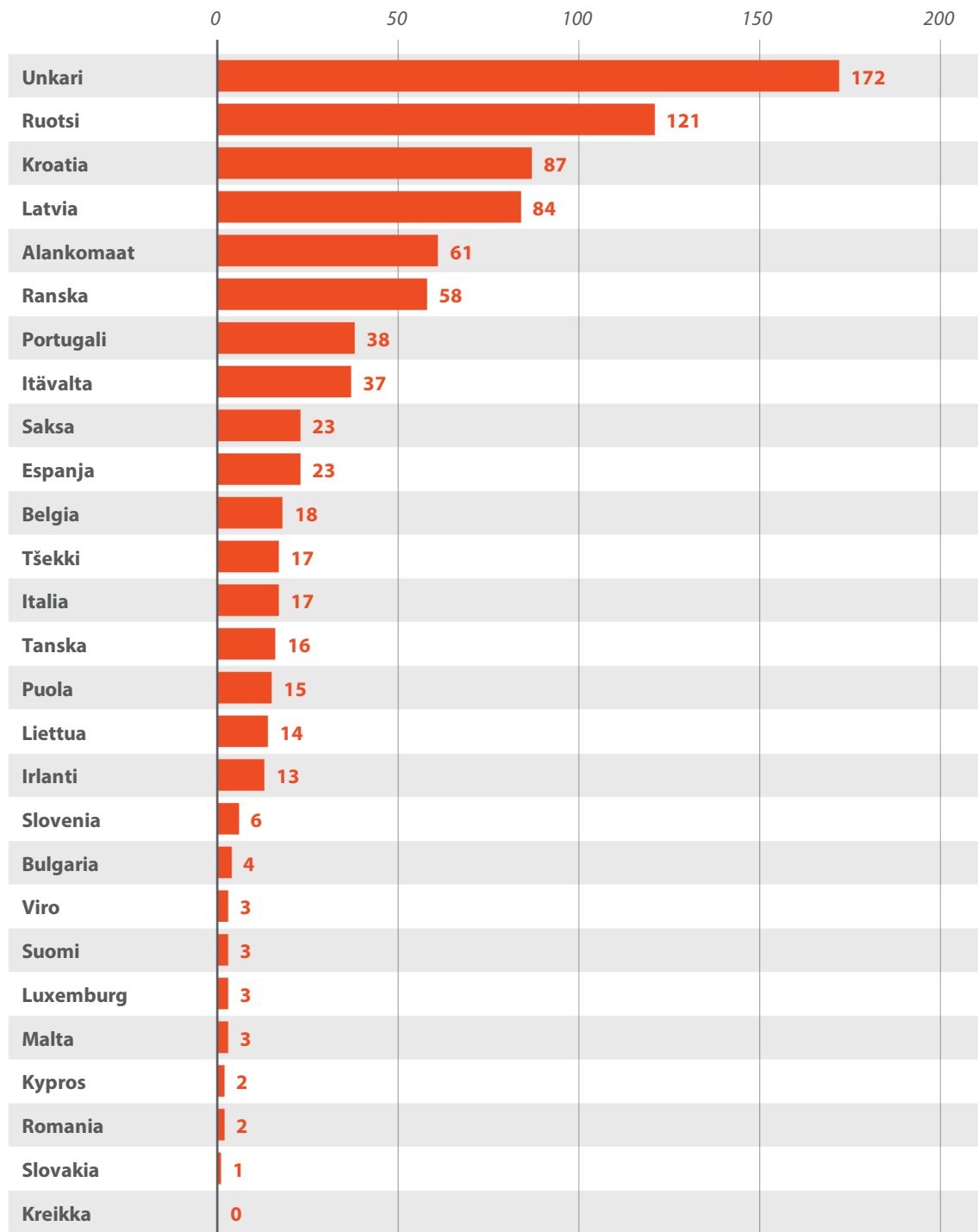
61 Yhteenvedona voidaan todeta, että selkeästä EU:n oikeuskäytännöstä ja rikkomusmenettelyistä huolimatta jotkin jäsenvaltiot ovat hidastaneet palveludirektiivin täytäntöönpanoa merkittävästi tai ottaneet jopa käyttöön uusia sääntely- tai hallinnollisia esteitä, jotka entisestään vaikeuttavat sisämarkkinoiden yhdentymistä.

Uusien esteiden ilmoittamisessa komissiolle on merkittäviä puutteita, joiden vuoksi ilmoitusmenettely on suurelta osin tehoton

- 62** Palveludirektiivin 15 artiklan 7 kohdan ja 39 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle kaikista uusista laeissa, asetuksissa tai hallinnollisissa määräyksissä säädetyistä vaatimuksista, jotka vaikuttavat sijoittautumisvapauteen ja palvelujen rajatylittävään tarjoamiseen. Komissio arvioi, ovatko vaatimukset yhteensopivia EU:n lainsäädännön kanssa, ja tiedottaa asiasta muille jäsenvaltioille julkaisemalla ilmoituksen tähän tarkoitettuun verkkosivustolla. Tilintarkastustuomioistuin selvitti, ovatko tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltiot noudattaneet näitä ilmoitusvelvoitteita johdonmukaisesti ja huolellisesti.
- 63** Palveludirektiivin 15 artiklan 3 kohdan mukaan uusien vaatimusten on oltava syrjimättömiä, perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin ja oikeasuhteisia. Ilmoitusvelvoitteet eivät koske esimerkiksi uusia lupajärjestelmiä. Komissio esitti vuonna 2016 lainsäädäntöehdotuksen²⁷ tämän puutteen korjaamiseksi, mutta ehdotus peruutettiin vuonna 2021.
- 64** Komissio sai vuosina 2016–2024 yhteensä 847 ilmoitusta palveludirektiivin perusteella. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoitti, että jäsenvaltiot käyttivät tätä menettelyä hyvin eri tavoin. Esimerkiksi Kreikka ei tehnyt yhtäkään ilmoitusta uusista vaatimuksista ja yhdeksän muuta jäsenvaltiota teki alle kymmenen ilmoitusta kyseisenä ajanjaksona, kun taas Unkari ja Ruotsi kumpikin tekivät yli 100 ilmoitusta (*kaavio 4*).

²⁷ COM(2016) 821 final.

Kaavio 4 – Ilmoitusten määrät jäsenvaltioittain (2016–2024)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission tietojen perusteella.

- 65** Palveludirektiivin säännöksiä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioissa toteutettuihin kansallisiin, alueellisiin ja paikallisiin toimenpiteisiin. Tarkastuskäynnin kohteena olleilla jäsenvaltioilla oli kuitenkin erilainen käsitys alueellisten tai paikallisten sääntöjen ilmoitusvelvoitteista; jotkin jäsenvaltiot ilmoittivat palveluihin liittyvistä alueellisista tai paikallisista vaatimuksista, kun taas toiset jäsenvaltiot ilmoittivat vain kansallisista toimenpiteistä.

- 66** Vaikka komissio päivitti [jäsenvaltioille antamansa ohjeet](#) vuonna 2022 ja paransi jäsenvaltioiden käyttöön tarkoitettua ilmoituslomaketta vuonna 2024, tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin kohteena olleiden jäsenvaltioiden kansalliset viranomaiset huomauttivat, ettei komissio ole vielä antanut niille riittävän selkeitä ohjeita siitä, miten kansallisten säännösten yhteensopivuutta palveludirektiivin kanssa arvioidaan esimerkiksi kansallisten lainsäädäntöluonnosten syrjimättömyyden, välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden osalta. Tähän liittyviä arviointiohjeita annetaan myös [direktiivissä \(EU\) 2018/958](#), joka koskee uuden ammatteja koskevan sääntelyn hyväksymistä edeltävää suhteellisuusarviointia²⁸.
- 67** Arvioituaan ilmoitukset komissio yleensä ilmoitti jäsenvaltioille tapauksista, joissa oli ilmeistä, ettei palveludirektiiviä noudatettu. Sen omat toimet ilmoittamattoman kansallisen lainsäädännön havaitsemiseksi olivat kuitenkin rajallisia. Vuosina 2019 ja 2020 komissio teki kaikissa jäsenvaltioissa ensimmäistä kertaa seurantatarkastuksen, jossa tuli molempina vuosina esiin noin kymmenen tapausta, joissa oli ilmeistä, ettei palveludirektiiviä ollut noudatettu. Tarkastuksen jälkeen kyseessä olevat jäsenvaltiot ilmoittivat asianomaisista toimenpiteistä tai muuttivat lainsäädäntöään palveludirektiivin mukaiseksi. Vuonna 2024 komissio teki samanlaisen tarkastuksen, mutta rajallisten resurssien vuoksi tämä tarkastus kattoi vain kaksi aluetta Saksassa ja Puolassa.
- 68** Edellä esitetty osoittaa, että ilmoitusmenettelyssä on huomattavia puutteita eikä se näin ollen takaa, että komissiolle ilmoitetaan asianmukaisesti sellaisista uusista vaatimuksista, jotka voivat muodostaa esteen palvelujen sisämarkkinoille. Komission omat tutkimukset eivät myöskään ole riittävän laajoja ja tiheitä näiden puutteiden kompensoimiseksi.

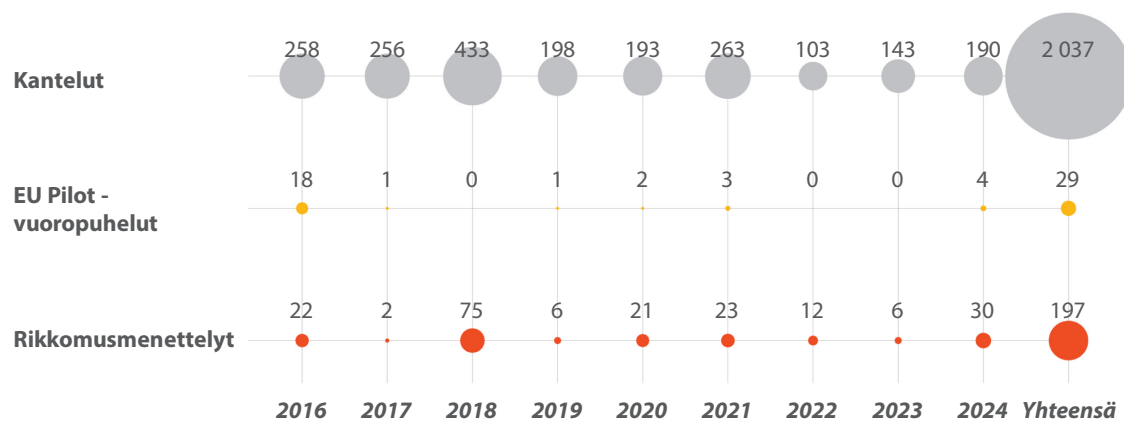
Palveluja koskevien kantelujen käsittelyssä komissiossa oli puutteita

- 69** Kantelut ovat komissiolle tärkeä tietolähde palveluja koskevien EU:n sääntöjen mahdollisista rikkomisista. Jos kansalainen tai yritys katsoo, että jäsenvaltio on rikkonut EU:n lainsäädäntöä esimerkiksi hyväksymällä tiettyä lainsäädäntöä tai toteuttamalla hallinnollisia toimia, se voi tehdä kantelun komissiolle. Tilintarkastustuomioistuin valitsi komission THEMIS-tietokannasta otoksen, joka sisälsi 30 kantelua ja muuta tapausta ja jota se tutki arvioidakseen, oliko komissio asettanut kantelut tosiasiallisesti tärkeysjärjestykseen ja oliko se ryhtynyt asianmukaisiin toimiin tapauksissa, joissa EU:n sääntöjä oli rikottu merkittävällä tavalla.

²⁸ Ks. myös [erityiskertomus 10/2024](#), kohta 34.

70 Komissio on vuodesta 2016 alkaen saanut EU:n 27 jäsenvaltiolta kaikkiaan 2 037 kantelua tapauksista, joissa on rikottu palvelujen vapaata tarjoamista eri jäsenvaltioissa koskevia sääntöjä. Kantelujen arvioinnin jälkeen vain muutama näistä tapauksista on johtanut virallisiin rikkomusmenettelyihin jäsenvaltioita vastaan (*kaavio 5*). EU Pilot -vuoropuheluista, joiden avulla komissio pyrkii puuttumaan epäiltyyn EU:n lainsäädännön noudattamatta jättämiseen asianomaisen jäsenvaltion kanssa käytävän epävirallisen vuoropuhelun avulla, 34 prosenttia ja rikkomusmenettelyistä 13 prosenttia on liittynyt kanteluihin.

Kaavio 5 | Kantelujen, EU Pilot -vuoropuhelujen ja rikkomusmenettelyjen kokonaismäärät vuosittain

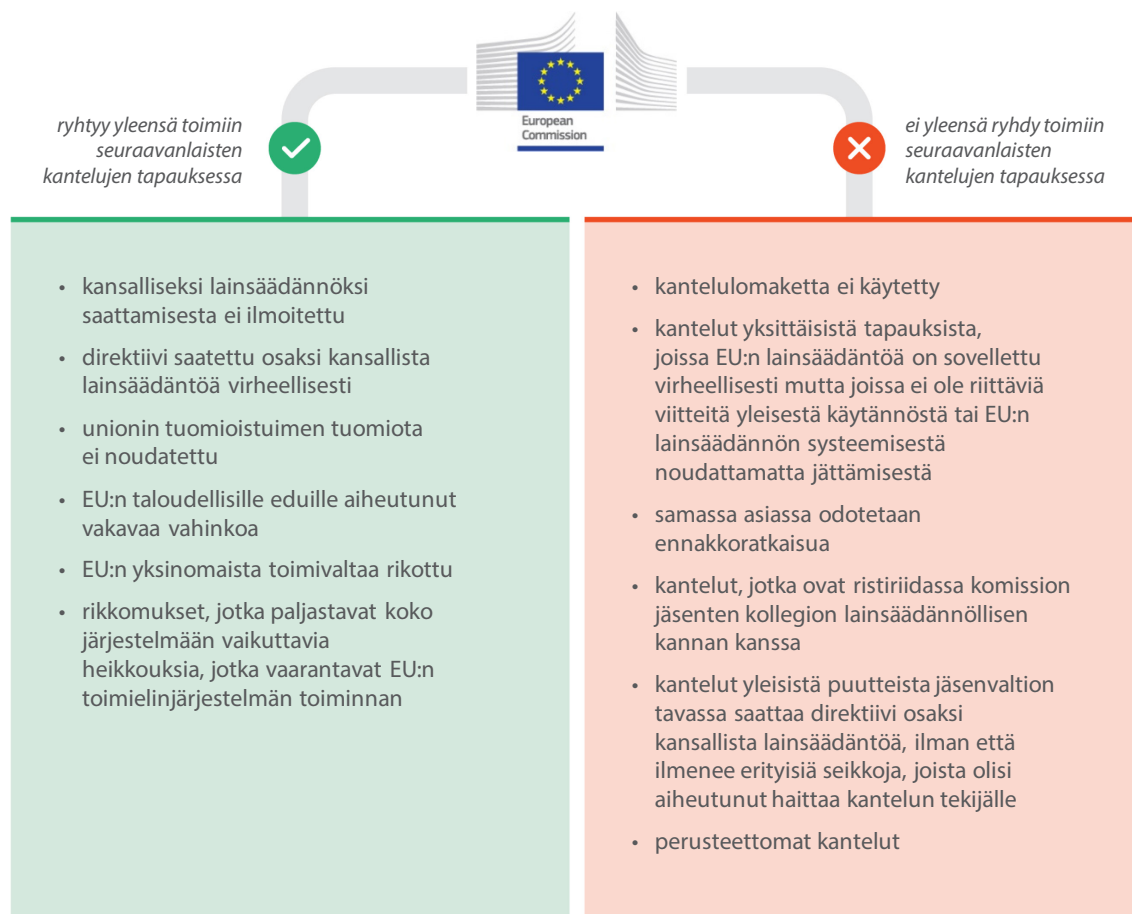


Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission tietojen perusteella.

71 Vuonna 2008 perustettu EU Pilot -vuoropuhelu on menettely, jossa komissio pyrkii ratkaisemaan EU:n lainsäädännön mahdolliseen rikkomiseen liittyvät tapaukset keskustelemalla asianomaisen jäsenvaltion kanssa, jotta voidaan välttää SEUT-sopimuksen 258 artiklan mukainen virallinen rikkomismenettely aina kun mahdollista. Vuodesta 2017 alkaen komissio on kuitenkin käyttänyt EU Pilot -menettelyä vain 11:ssä palveluihin liittyvässä rikkomistapauksessa, koska se ei ole pitänyt kyseistä menettelyä vaikuttavana välineenä muiden vastaavien tapausten ratkaisemiseksi (vertailun vuoksi todetaan, että vuosina 2013–2016 EU Pilot -menettelyä käytettiin 95 tapauksessa).

72 Käyttäkseen resurssejaan tehokkaasti komission on asetettava kantelut tärkeysjärjestykseen ja päätettävä, mihin toimiin se ryhtyy. Tätä varten kantelujen arviointia koskevissa komission sisäisissä suuntaviivoissa (jotka perustuvat vuonna 2017 annettuun tiedonantoon *EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla*) määritetään, minkä tyyppiset tapaukset luokitellaan ensisijaisiksi ja millaisia tapauksia ei yleensä oteta käsiteltäväksi (*kaavio 6*).

Kaavio 6 | Komission käyttämät perusteet kantelujen asettamiseksi tärkeysjärjestykseen



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission tietojen perusteella.

- 73** Niiden tapausten osalta, jotka otettiin käsiteltäväksi, tilintarkastustuomioistuin ei löytänyt evidenssiä siitä, että komissio olisi soveltanut selkeitä perusteita tapausten asettamiseksi tärkeysjärjestykseen. Tapausten käsittelijöillä on kantelua käsitellessään velvollisuus dokumentoida ja perustella kantelulle määrätty etusija-asema (kohta 72), mutta näin ei ollut tehty yhdessäkään tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyvistä 30 tapauksesta.
- 74** EU:n lainsäädännössä säädetään *de minimis* -säännöstä, jonka tarkoituksena on parantaa tehokkuutta seulomalla pois vähämerkityksiset tapaukset ja estämällä tarpeettomat täytäntöönpanomenettelyt. Koska palveludirektiivissä ei ole tällaista sääntöä, komission oli tutkittava kaikki perustellut ja asianmukaisesti tehdyt kantelut, joista monet koskivat pieniä erikoismarkkinoita, ja tämä vei huomattavasti resursseja.

Komissiolle tehtyjen kantelujen käsittelyajat olivat toisinaan pitkiä, ja käsittelyyn liittyi ongelmia pienten yritysten kannalta

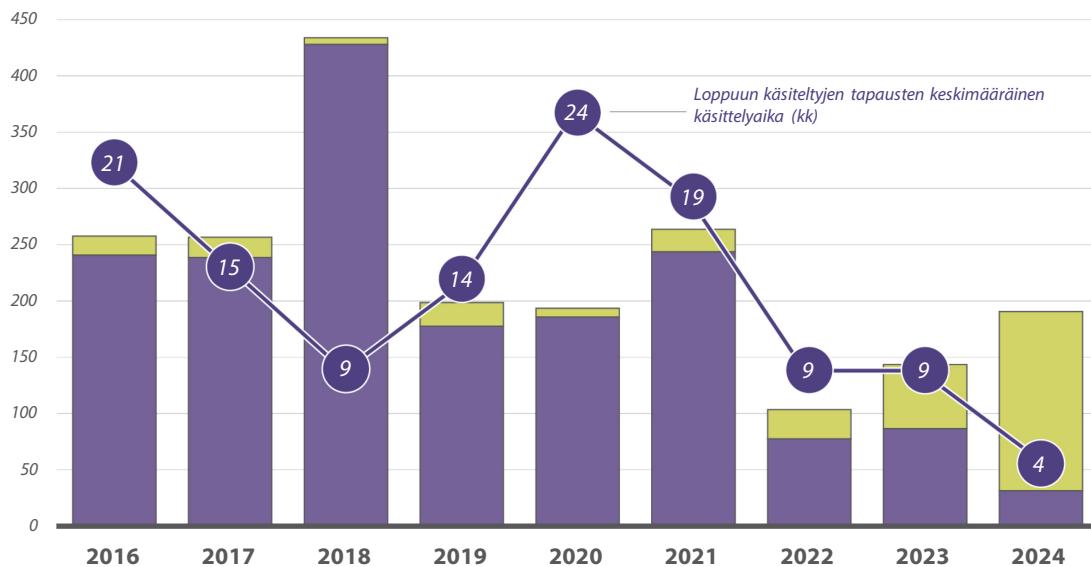
- 75** Komissio tekee kaikista kanteluista alustavan arvion kahden kuukauden kuluessa kantelun kirjaamisesta. Jos kantelua on tutkittava tarkemmin, sen arviointi olisi normaalisti saatettava päätökseen vuoden kuluessa kirjaamisesta. Kaikki yli vuoden vireillä olleet tapaukset olisi asetettava arvioinnissa etusijalle²⁹. Tilintarkastustuomioistuin tutki, kuinka kauan komissiolla kesti käsitellä kantelut.
- 76** Vuosina 2016–2024 komissiolla kesti keskimäärin 15 kuukautta ratkaista palveluihin liittyvä kantelu. Vuosina 2019–2021 käsittelyajat olivat pidemmät, mutta keskimääräinen käsittelyaika on lyhentynyt huomattavasti vuodesta 2016 (*kaavio 7*). Pitkät menettelyt ovat kuitenkin edelleen yleisiä. Noin kolmannesta tapauksista ei saatu käsiteltyä loppuun vuoden määräajassa, ja 75 kantelun tapauksessa kirjaamisesta käsittelyn päättämiseen kului yli viisi vuotta. Määrä vastaa noin 4,4:ää prosenttia kanteluista, joiden käsittely on päätetty.

²⁹ Ks. myös komission vuonna 2020 julkaiseman pitkän aikavälin toimintasuunnitelman toimi 20.

Kaavio 7 | Palveluihin liittyvät kantelut – käsiteltävänä olevien ja loppuun käsiteltyjen tapausten määrät sekä loppuun käsiteltyjen tapausten keskimääräiset käsittelyajat (2016–2024)

- Loppuun käsitellyt tapaukset
- Käsiteltävänä olevat tapaukset

Tapausten lukumäärä



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission tietojen perusteella.

77 Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komissio ei aina arvioinut kanteluja menettelysääntöjensä mukaisesti. Joissakin tapauksissa tiedot alustavista arvioinneista puuttuivat tai kantelun tekijöille ei ollut ilmoitettu, että heidän kantelunsa oli ollut vireillä yli vuoden. Lisäksi kolme rikkomistapausta³⁰, jotka koskivat Unkaria, Romaniaia ja Slovakiaa, jätettiin tutkimatta koronapandemian aikana, ja niiden käsittely päätettiin ilman uudelleenarviointia. Yhdessä tapauksessa komissio antoi vain suosituksia, vaikka se oli todennut, että EU:n lainsäädäntöä oli mahdollisesti rikottu (*laatikko 6*).

³⁰ INFR(2020)2091, INFR(2020)2090 ja INFR(2020)4007.

Laatikko 6

Kantelu, joka koski työntekijöiden lähettämistä työhön Saksaan

Komissio vastaanotti kantelun, joka koski palveluntarjoajien työvoiman vuokrausyrityksiltä vuokraamien työntekijöiden tilapäistä lähettämistä rakennusalan töihin Saksaan³¹.

Vaikka komissio katsoi, että Saksan tilapäistyötä koskeva laki voisi estää vuokrattujen työntekijöiden lähettämisen, se päätti antaa asiasta vain suosituksen³². Saksa ei ole toistaiseksi ryhtynyt toimiin asiassa, eikä komissio ole vielä päättänyt asian käsittelyä.

- 78** Suurin osa komission käsittelemistä kanteluista oli peräisin pieniltä ja keskiuurilta yrityksiltä (pk-yrityksiltä) tai yksityishenkilöiltä, jotka katsoivat, että heidän oikeuttaan tarjota palveluja toisessa jäsenvaltiossa oli rikottu. Tilapäisesti palveluja tarjoavat yritykset ovat useimmiten pk-yrityksiä, kun taas suuremmat yritykset yleensä perustavat kohdejäsenvaltioon kiinteän toimipaikan, minkä vuoksi ne kohtaavat vähemmän esteitä rajatylittävässä toiminnassaan. Pitkien menettelyaikojen ja epävarman lopputuloksen takia monet pk-yritykset ovat kuitenkin saattaneet jättää tekemättä kantelun komissiolle.
- 79** Yrityksillä on kantelumekanismiin lisäksi vain rajallisesti keinoja vastustaa sääntelyyn liittyviä tai hallinnollisia esteitä, joita ne kohtaavat tarjotessaan palveluja toisessa jäsenvaltiossa. Etenkin pk-yrityksille oikeustoimiin ryhtyminen (toisten jäsenvaltioiden) kansallisissa tuomioistuimissa on usein liian kallista ja aikaa vievää, kun niille itselleen edullisesta lopputuloksesta ei ole varmuutta.
- 80** Yhteenvetona voidaan todeta, että komissio onnistui lyhentämään rajatylittävien palvelujen tarjoamisen esteistä tehtyjen kantelujen käsittelyaikoja, mutta pitkät menettelyt olivat edelleen yleisiä eivätkä ne aina johtaneet rikkomusmenettelyihin asianomaista jäsenvaltiota vastaan edes silloin, kun tämä olisi ollut perusteltua. Tämä tilanne oli ongelmallinen erityisesti pienemmille palveluntarjoajille, joihin tällaiset esteet useammin vaikuttavat mutta jotka harvemmin tekevät virallisia kanteluja tai ryhtyvät oikeustoimiin kansallisissa tuomioistuimissa.

³¹ CPLT(2020)02219.

³² [Transition pathway for Construction](#), Euroopan komissio, 2023, s. 40 ja 44.

Välineet rajatylittävien palvelujen tarjoamisen helpottamiseksi ovat suurelta osin tehottomia

81 Komissiolla ja jäsenvaltioilla oli tämän tarkastuksen kattaman ajanjakson aikana käytettävissään seuraavat välineet, joilla helpotetaan sisämarkkinoiden sujuvaa toimintaa ja muun muassa rajatylittäviä palveluja tarjoavien yritysten toimintaa:

- [Keskitetyt asiointipisteet](#), joiden kautta palveluntarjoajat voivat hoitaa kaikki menettelyt ja muodollisuudet verkossa³³.
- Komission koordinoima ja kansallisten hallintojen tarjoama maksuton ongelmanratkaisupalvelu [SOLVIT](#)³⁴, joka on ollut käytössä vuodesta 2002. SOLVIT-verkosto auttaa kansalaisia ja yrityksiä tilanteissa, joissa toisen maan viranomaiset eivät tunnusta EU:n heille takaamia oikeuksia, erityisesti kun on kyse muutosta tai siirtymisestä toiseen jäsenvaltioon tai rajatylittävästä liiketoiminnasta EU:ssa. SOLVIT-palvelu tarjoaa vaihtoehdon viralliselle oikeusmenettelylle, komissiolle tehtävälle kantelun tai vetoituksen esittämiselle³⁵.
- [Sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon valvontaa käsittelevä työryhmä](#) toimii foorumina, jossa komissio ja jäsenvaltiot tekevät yhteistyötä sisämarkkinoiden suurimpien esteiden poistamiseksi.

82 Tilintarkastustuomioistuin tutki, onko näitä välineitä käytetty riittävästi ja vaikuttavasti rajatylittävien palvelujen tarjoamisen helpottamiseksi EU:ssa. Tätä varten tilintarkastustuomioistuin analysoi saatavilla olevia käyttäjätietoja ja sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon valvontaa käsittelevän työryhmän aiheen parissa tekemän työn tuloksia sekä toteutti keskitetyille asiointipisteille suunnatun kyselyn kaikissa jäsenvaltioissa.

³³ Palveludirektiivin 6 ja 8 artikla.

³⁴ Komission suositus 2013/461/EU.

³⁵ COM(2025) 500 final, s. 28.

Keskitettyt asiointipisteet eivät vielä täytä palveludirektiivin mukaista tehtäväänsä

- 83** Palveludirektiivillä perustettujen keskitettyjen asiointipisteiden tarkoituksena oli yksinkertaistaa hallinnollisia menettelyjä palveluntarjoajien kannalta. Tarkoituksena oli, että keskitettyjen asiointipisteiden kautta olennaiset tiedot (kuten paikalliset vaatimukset) olisivat vaivatta sekä palveluntarjoajien että vastaanottajien saatavilla³⁶. Jäsenvaltiot voivat itse päättää, kuinka monta keskitettyä asiointipistettä ne tarvitsevat ja mitkä tahot ne valtuuttavat hoitamaan tätä tehtävää. Kahdessa tilintarkastustuomioistuimen otokseen valitussa jäsenvaltiossa (Saksassa ja Italiassa) on käytössä laajalti hajautettu järjestelmä, jossa keskitetyn asiointipisteen tehtävät on annettu kuntien sekä kauppa- ja käsiteollisuuskamarien hoidettavaksi.
- 84** Palveludirektiivin tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi komissio sopi jäsenvaltioiden kanssa vuonna 2012 esitetyn palveluja koskevan toimenpidekokonaisuutensa yhteydessä keskitettyjä asiointipisteitä koskevan sopimuksen käyttöön ottamisesta. Tämän sopimuksen tavoitteena oli kannustaa jäsenvaltioita helpottamaan keskitettyjen asiointipisteiden tarjoamien palvelujen saatavuutta ja tekemään niistä käyttäjäystävällisempiä³⁷. Vuonna 2018 komissio käynnisti rikkomusmenettelyn kaikkia jäsenvaltioita vastaan palveludirektiiviin sisältyvien keskitettyjä asiointipisteitä koskevien säännösten noudattamatta jättämisen vuoksi. Rikkomusmenettelyn päättämisen jälkeen komissio laati vuonna 2024 yhdessä jäsenvaltioiden kanssa luettelon hyvistä käytännöistä keskitettyjen asiointipisteiden parantamiseksi edelleen.
- 85** Tilintarkastustuomioistuin arvioi keskitettyjen asiointipisteiden edistymistä hyvien käytäntöjen luettelon täytäntöönpanossa tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa. Tarkastuskäyntien lisäksi tilintarkastustuomioistuin teki kesäkuussa 2025 keskitetyille asiointipisteille suunnatun kyselytutkimuksen kaikissa 27 jäsenvaltiossa (ks. Ote tutkimuksesta [liitteessä IV](#)).
- 86** Sekä kyselyn tulokset ([liite V](#)) että tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnit jäsenvaltioissa osoittivat, että monet keskitetyistä asiointipisteistä eivät toimi palveludirektiivin mukaisesti eivätkä ole vielä panneet täytäntöön hyviä käytäntöjä koskevia suosituksia ([laatikko 7](#)).

³⁶ Palveludirektiivin 7 artikla.

³⁷ COM(2012) 261 final, komission tiedonanto *Kasvua luovia uusia palveluita koskeva kumppanuus vuosina 2012–2015*, s. 12.

Laatikko 7

Keskitettyjen asiointipisteiden tarjoamia palveluja on syytä parantaa

Kaikista 27 jäsenvaltiosta 16:lla on keskitetty asiointipiste. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin totesi, että niistä vain kolme (Ranskan, Puolan ja Ruotsin keskitetyt asiointipisteet) täyttää kaikki palveludirektiivin vaatimukset. Kahdeksassa jäsenvaltiossa palveluntarjoajat eivät pysty hoitamaan kaikkia rajatylittävän toimintansa edellyttämiä hallinnollisia muodollisuuksia keskitetyn asiointipisteen kautta, ja yhdeksässä jäsenvaltiossa kaikki vaaditut tiedot eivät ole saatavilla keskitetyn asiointipisteen kautta. Saatavilla ei ollut esimerkiksi tietoja siitä, miten palveluntarjoajien ja palvelujen julkisiin rekistereihin ja tietokantoihin pääsee tai miten riita-asioissa toimitaan. Vain kuudessa jäsenvaltiossa yritykset voivat hoitaa kaikki muodollisuudet verkossa, ja vain seitsemässä jäsenvaltiossa keskitetyt asiointipisteet noudattavat komission hyviä käytäntöjä koskevia suosituksia.

Kaikissa niissä 11 jäsenvaltiossa, joissa keskitetyt asiointipisteet on hajautettu, on vähintään yksi keskitetty asiointipiste, joka ei täyttänyt kaikkia direktiivin vaatimuksia esimerkiksi siksi, että palveluntarjoajat eivät pysty täyttämään kaikkia rajatylittävän toimintansa edellyttämiä hallinnollisia muodollisuuksia sen kautta tai koska kyseinen asiointipiste ei täyttänyt kaikilta osin tietojen tarjoamista koskevia vaatimuksia.

Hajautetuista keskitetyistä asiointipisteistä vain Espanjassa, Sloveniassa ja Itävallassa sijaitsevat asiointipisteet noudattavat käytäntöjä ja suosituksia kaikilta osin. Esimerkiksi Tšekissä, Saksassa, Italiassa ja Slovakiassa jotkin keskitetyt asiointipisteet eivät tarjoa tietoja englanniksi.

Kolmessatoista jäsenvaltiossa yritykset, jotka halusivat käyttää keskitettyjen asiointipisteiden tarjoamia palveluja, eivät voineet tunnistautua kansallisilla sähköisillä tunnistautumistiedoillaan kaikissa keskitetyissä asiointipisteissä.

[Eurooppalainen yhteinen digitaalinen palveluväylä³⁸](#) on EU:n aloite, jonka tarkoituksena on helpottaa tietojen ja hallinnollisten menettelyjen saatavuutta verkossa vuoden 2020 loppuun mennessä. Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimuksessa kuitenkin ilmeni, että Belgian, Tšekin, Saksan, Italian, Unkarin ja Romanian keskitetyt asiointipisteet eivät ole käytettävissä yhteisen digitaalisen palveluväylän kautta.

³⁸ Asetus (EU) 2018/1724.

87 Koska keskitetyillä asiointipisteillä on yleensä vain rajallisesti tietoja muissa jäsenvaltiossa sijaitsevilta yrityksiltä saaduista tieto- tai avunpyynnöistä, tilintarkastustuomioistuimen oli vaikeaa arvioida, missä määrin ne helpottivat rajatylittävien palvelujen tarjoamista. Neljässä sellaisessa jäsenvaltiossa, joissa keskitetyt asiointipisteet on hajautettu, ja noin kolmanneksessa niistä jäsenvaltioista, joissa keskitettyjen asiointipisteiden tehtävät on keskitetty yhdelle asiointipisteelle, keskitetyt asiointipisteet eivät kerää näitä tietoja. Tilintarkastustuomioistuimen kysely osoitti, että niistä jäsenvaltioista, joissa keskitettyjen asiointipisteiden tehtävät on keskitetty yhdelle asiointipisteelle, yli puolet sai vähemmän kuin 50 pyyntöä vuodessa. Tämä herättää kysymyksen keskitettyjen asiointipisteiden yleisestä hyödyllisyydestä.

Yritykset käyttivät SOLVIT-verkosta vain harvoin apuna rajatylittäviin palveluihin liittyvien oikeudellisten ongelmien ratkaisemisessa

- 88** SOLVIT-verkosta käytetään edelleen harvoin palveluihin liittyvissä ongelmatapauksissa. Tämä ei ole juurikaan muuttunut vuoden 2015 jälkeen, kun tilintarkastustuomioistuin arvioi tilannetta aiemmassa erityiskertomuksessa. Vuonna 2024 vain 25 tapausta kaikkiaan 3 427:stä SOLVIT-verkoston käsittelemästä tapauksesta liittyi palveluihin, eli osuus oli suurin piirtein sama kuin vuonna 2014, jolloin 17 tapausta 2 368:sta liittyi palveluihin³⁹.
- 89** Eurochambresin vuonna 2024 tekemän sisämarkkinoita koskevan kyselyn mukaan yritykset pyytävät yleensä oikeudellista neuvontaa tai ottavat yhteyttä kauppa- ja teollisuuskamareihin kohdatessaan rajatylittävää toimintaa koskevia esteitä. Eurochambresin mukaan SOLVIT-verkoston vähäinen käyttö voi johtua siitä, etteivät yritykset ole tietoisia siitä.

³⁹ Erityiskertomus 5/2016, kohta 82.

Sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon valvontaa käsittelevän työryhmän konkreettiset tulokset ovat jääneet palvelujen osalta vähäisiksi

- 90** Sen jälkeen, kun sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon valvontaa käsittelevä työryhmä perustettiin vuonna 2020, se on käynnistänyt yhteensä 11 hanketta, joista vain kaksi on koskenut palveluja. Toinen näistä hankkeista koski [pätevyyttä koskevia ennakkotarkastuksia](#)⁴⁰, ja se on jo saatettu päätökseen. Vuonna 2022 käynnistetty toinen hanke, jossa tarkastellaan keinoja [virtaviivaistaa rajatylittävien palveluntarjoajien hallinnollisia vaatimuksia](#), oli edelleen käynnissä lokakuussa 2025. Tätä kertomusta laadittaessa Unkari ei ollut vielä osallistunut aktiivisesti työryhmään⁴¹.
- 91** Tilintarkastustuomioistuin arvioi hankkeista jälkimmäistä, jossa pohditaan keinoja yksinkertaistaa työntekijöiden lähettämistä koskevia hallinnollisia vaatimuksia. Tämä aihe on merkityksellinen palveludirektiivin soveltamisen kannalta, esimerkiksi tilanteessa, jossa palveluntarjoaja voittaa sopimuksen palvelujen tarjoamisesta toisessa jäsenvaltiossa ja lähettää työntekijänsä sinne tilapäisesti suorittamaan työt. Vuonna 2025 hankkeen tulokset työntekijöiden lähettämisen helpottamisen suhteen olivat vielä rajalliset.
- 92** Työryhmä oli määrittänyt kahdeksan hyvää käytäntöä yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi ([laatikko 8](#)). Useimmat jäsenvaltiot olivat yhtä mieltä siitä, että yhteyshenkilöiden ei tarvitse olla fyysisesti paikalla vastaanottavassa maassa, mutta sen sijaan jäsenvaltiot eivät olleet halukkaita rajoittamaan ilmoitusten tekemistä niihin aloihin, joilla riski lähettämistä sääntöjen noudattamatta jättämisestä on merkittävä. Tämä olisi voinut vähentää merkittävästi monien vähäriskisillä aloilla toimivien yritysten taakkaa, mutta vain 11 jäsenvaltiota aikoi harkita tällaista kohdennettua lähestymistapaa⁴². Jotkin tarkastuskäynnin kohteena olleista jäsenvaltioista pelkäsivät, että jos ilmoitusvaatimuksista poikettaisiin, menetettäisiin merkittävä määrä valvontatietoja ja tarkastusten vaikuttavuus vähenisi.

⁴⁰ Ks. myös tilintarkastustuomioistuimen [erityiskertomus 10/2024 ammattipätevyyden tunnustamisesta EU:ssa](#).

⁴¹ SWD(2025) 217 final, s. 52.

⁴² Single Market Enforcement Taskforce report 2023–2024, Euroopan komissio, s. 13.

Laatikko 8

Sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon valvontaa käsittelevän työryhmän hanke, jossa tarkastellaan työntekijöiden lähettämistä

Työryhmä on määrittänyt kahdeksan jäsenvaltioiden soveltamaa hyvää käytäntöä, jotka voisivat vähentää yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa niiden lähettäessä työntekijöitä työhön muihin jäsenvaltioihin. Hyviä käytäntöjä ovat esimerkiksi seuraavat:

- edellytetään ennakoilmoitusta vain aloilla, joilla on merkittävä riski siitä, että lähettämistä koskevia sääntöjä ei noudateta, tai vain silloin, kun lähettämisen kesto ylittää tietyn ajan
- sallitaan palveluntarjoajien toimittaa ennakoilmoitus ensimmäisen työpäivän loppuun mennessä
- vaaditaan vain tärkeimmät asiakirjat, kuten työsopimus, palkkalaskelmat ja tiedot tehdyistä työtunneista, ja annetaan palveluntarjoajille kohtuullisesti aikaa toimittaa asiakirjoja pyynnöstä
- annetaan palveluntarjoajille mahdollisuus toimittaa asiakirjat millä tahansa EU:n virallisella kielellä, ja sallitaan enemmän joustavuutta yhteyshenkilöiden tavoitettavuuden suhteen viranomaisten tekemien tarkastusten yhteydessä.

93 Kaiken kaikkiaan tärkeimmät välineet, joita komissio ja jäsenvaltiot käyttävät rajatylittävien palvelujen helpottamiseksi, ovat olleet tehottomia, sillä

- kaikki keskitetyt asiointipisteet eivät täytä palveludirektiivissä asetettuja ja vuonna 2024 laaditun hyvien käytäntöjen luettelon mukaisia vaatimuksia, ja mikä tärkeintä, silloinkin kun vaaditut tiedot ovat saatavilla, keskitettyjen asiointipisteiden palveluja käytetään vain satunnaisesti, minkä vuoksi ne eivät vielä täytä niille palveludirektiivissä annettua tehtävää
- SOLVIT-verkolle toimitetaan vain pieni määrä palveluihin liittyviä tapauksia
- sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon valvontaa käsittelevän työryhmän konkreettiset tulokset ovat jääneet palvelujen osalta vähäisiksi.

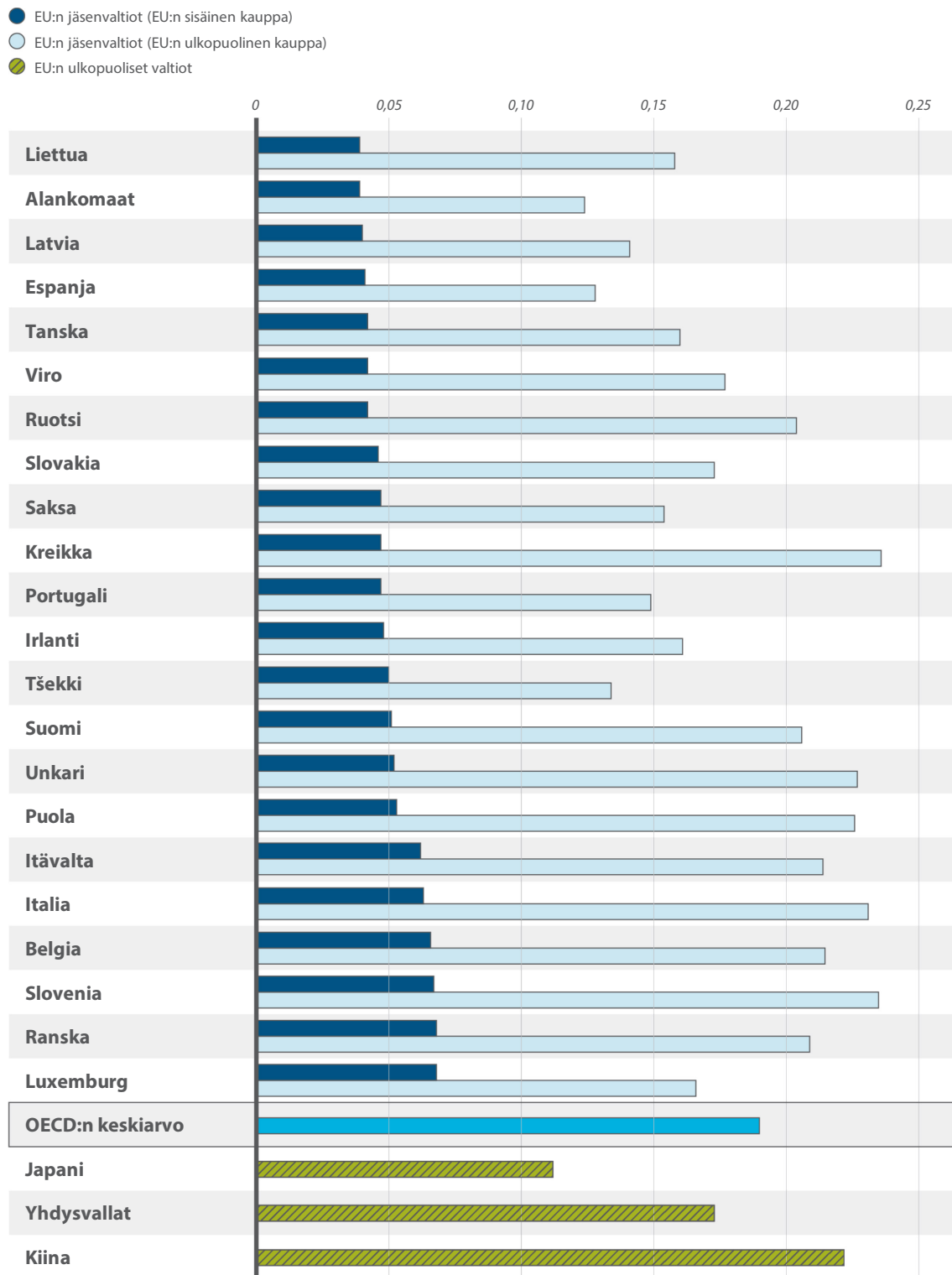
Palvelumarkkinoiden syvemmän yhdentymisen kustannuksia, hyötyjä ja mahdollisia vaikutuksia ei ole vielä arvioitu riittävän perusteellisesti

EU:n palvelujen sisämarkkinat ovat suhteellisen yhdentyneet, mutta niillä on edelleen useita esteitä jäljellä

- 94** Tilintarkastustuomioistuin tutki myös muista lähteistä peräisin olevia tietoja palvelujen sisämarkkinoiden yhdentymisen asteesta. Eräs tällainen lähde on Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) julkaisema [palvelukauppaan kohdistuvia rajoituksia koskeva indeksi](#) (STRI-indeksi). STRI-indeksi ei mittaa taloudellista yhdentymistä vaan tarjoaa tietoa sääntelyesteistä, jotka vaikuttavat kauppaan 22 keskeisellä palvelualalla 51 maassa. Indeksillä tarjotaan tietoa ulkomaisten palveluntarjoajien markkinoille tulon rajoituksista, kilpailun esteistä, kuten mahdollisten valtion omistamien yritysten etuuskohtelusta, sääntelyn avoimuudesta, ihmisten liikkuvuuden rajoituksista, jotka vaikuttavat esimerkiksi työntekijöiden lähettämiseen työhön toiseen jäsenvaltioon, sekä muista syrjivistä toimenpiteistä⁴³. Indeksissä huomioon otettavat alat eivät täysin vastaa palveludirektiivin soveltamisalaan kuuluvia aloja.
- 95** STRI-indeksin mukaan EU:n sisäiseen palvelukauppaan kohdistuu merkittävästi pienempiä rajoituksia kuin OECD:n jäsenmaissa keskimäärin tai EU:n ulkopuolisten jäsenvaltioiden kanssa käytävään palvelukauppaan. Indeksien mukaan jäsenvaltioiden väliset palvelujen tarjoamista rajoittavat esteet ovat EU:n sisämarkkinoilla suhteellisen vähäisiä, kun tarkastellaan kaikkia seurattavia aloja kokonaisuutena, ja huomattavasti pienempiä verrattuna EU:n ulkopuolisten jäsenvaltioiden kanssa käytävään palvelukauppaan tai esteisiin, joita muut suuret taloudet ovat asettaneet ulkomaisille palveluntarjoajille.
- 96** Yksittäisten jäsenvaltioiden ja toimialojen osalta STRI-indeksi osoittaa, että esteet voivat vaihdella merkittävästi ja muuttua ajan myötä esimerkiksi silloin, kun jäsenvaltio ottaa käyttöön uusia palvelujen tarjoamisen esteitä ([kaavio 8](#)).

⁴³ Geloso Grosso, M. ym. (23.1.2015), "Services Trade Restrictiveness Index (STRI): Scoring and Weighting Methodology", OECD Trade Policy Papers, No. 177, OECD Publishing, Pariisi.

Kaavio 8 | OECD:n julkaisema palvelukauppaan kohdistuvia rajoituksia koskeva indeksi (2024)*



Huom. Nolla tarkoittaa, ettei rajoituksia ole lainkaan, ja yksi – tarkoittaa rajoittavinta mahdollista sääntely-ympäristöä.

* Bulgarian, Kroatian, Kyproksen ja Maltan tiedot ei saatavilla.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [OECD STRI -tietokannan](#) ja omien laskemiensa perusteella.

97 Muiden lähteiden mukaan palvelujen sisämarkkinoilla piilee kuitenkin edelleen merkittäviä hyötyjä, jotka voisivat toteutua, jos olemassa olevat palvelujen esteet poistettaisiin. Eräs tällainen lähde on komissio vuonna 2022 tekemä arviointi palveludirektiivin täytäntöönpanon ja EU:n palvelusektorin esteiden poistamisen taloudellisista vaikutuksista vuosina 2006–2017⁴⁴. Tutkimuksessa tarkasteltiin EU:n palvelumarkkinoiden rajoittavuuden tasoa, ja siinä pyrittiin määrittämään vuoteen 2017 mennessä toteutettujen uudistusten makrotaloudelliset vaikutukset. Tutkimuksessa todettiin, että palvelusektorin sääntelyä koskevilla lisä uudistuksilla voitaisiin vahvistaa merkittävästi sisämarkkinoiden häiriönsietokykyä ja EU:n BKT:tä. Tätä tukevat myös muut analyysit, joissa on osoitettu, että palvelumarkkinoilla on sitkeitä esteitä, tai joiden mukaan esteiden poistaminen parantaisi merkittävästi kilpailukykyä ja talouskasvua⁴⁵.

Komission keskeiset sisämarkkinoita koskevat tulosindikaattorit eivät tarjoa riittävästi tietoa palveluista

98 Komissio seuraa sisämarkkinoiden keskeisiä tulosindikaattoreita [sisämarkkinoiden ja kilpailukyvyn tulostaulun](#) avulla ja raportoi niistä sisämarkkinoita ja kilpailukykyä koskevissa vuosikertomuksissa. Keskeisten tulosindikaattorien avulla arvioidaan muun muassa markkinoiden yhdentymistä, sääntöjen täytäntöönpanoa, liiketoimintaedellytyksiä ja kilpailukykyä ja pyritään siten tunnistamaan esimerkiksi sääntelytaakkaan ja markkinoiden hajanaisuuteen liittyviä haasteita. Erityiset keskeiset tulosindikaattorit mittaavat puutteita, jotka koskevat sääntöjen saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ja vaatimusten noudattamista (miten hyvin sääntöjä sovelletaan), tavara- ja palvelukaupan yhdentymistä, mahdollisuutta osallistua hankintamenettelyihin sekä palvelujen saatavuutta. Lisäksi ne kattavat talouden häiriönsietokykyä ja digitaalista siirtymää koskevat indikaattorit. Tilintarkastustuomioistuin tutki komission keskeisiä tulosindikaattoreita ja arvioi, missä määrin niillä pystytään seuraamaan palvelujen sisämarkkinoiden yhdentymistä ja voidaanko niillä osoittaa EU:n lainsäädännön vaikutukset rajatylittävien palvelujen tarjoamisen helpottamiseen.

⁴⁴ Alaviite ⁶.

⁴⁵ Eurochambres, *2024 single market survey – overcoming obstacles, developing solutions*; Deutsche Industrie- und Handelskammer, *DIHK-single market survey on barriers 2024*; Dorn, F., Flach, L., Gourevich, I., *Building a stronger Single Market: Potential for deeper integration of the services sector within the EU, 2024*.

- 99** Sisämarkkinoiden ja kilpailukyvyyn tulostaulu sisältää laajan kirjon erilaisia sisämarkkinoiden tilaa kuvaavia indikaattoreita. Palvelumarkkinoiden kannalta merkittävimmät indikaattorit liittyvät kansallisten palvelumarkkinoiden rajoittavuuteen. Nämä indikaattorit rajoittuvat kuitenkin vapaisiin ammatteihin, kuten oikeusalan, arkkitehdin ja kirjanpitäjän ammatteihin, sekä tiettyjen ammattipätevyysien ja postipalvelujen tunnustamiseen.
- 100** Indikaattoreiden kehitystä olisi keskeisen tärkeää verrata eri ajankohtina, mutta sisämarkkinoita ja kilpailukykyä koskevien vuosikertomusten sisältö ja niissä tarkasteltavien keskeisten tulosindikaattoreiden määrä vaihtelevat. Tämä vaikeuttaa indikaattorien vertailua eri ajankohtina. Kertomuksissa keskitytään pääasiassa ylätasoin indikaattoreihin, kuten EU:n sisäisen palvelukaupan osuuteen EU:n BKT:stä ja palvelujen osuuteen viennin kokonaisarvonlisäyksestä. Tällaiset indikaattorit eivät kuitenkaan huomioi yrityksiä, jotka sijoittautuvat muihin jäsenvaltioihin tarjotakseen palveluja, eivätkä toimialoja, jotka ovat sisämarkkinoilla taloudellisesti merkittäviä tai erittäin dynaamisia. Komissio ei myöskään ollut käyttänyt OECD:n STRI-indeksin tietoja, joiden avulla keskeiset tulosindikaattorit antaisivat palvelujen sisämarkkinoiden yhdentymisestä paremmin todellisuutta vastaavan kuvan, ja komissiolla oli lisäksi puutteelliset yksittäisiä palvelualoja koskevat tiedot.
- 101** Toinen mittapuu, jota olisi tärkeää seurata, on EU:n tuottavuuden kasvu, joka on edelleen vähäistä ja hitaampaa kuin verrokkitalouksissa⁴⁶. Tilintarkastustuomioistuimen analyysissä kävi kuitenkin ilmi, että nykyinen indikaattorikehitys kattaa kyllä kaupan ja sääntelyn kehityksen mutta ei mittaa järjestelmällisesti keskeisiä rakenteellisia tuottavuustekijöitä eri toimialoilla tai niiden roolia ammattitaitoa vaativien työpaikkojen luomisessa.

Komissio ei ole vielä arvioinut perusteellisesti palvelujen sisämarkkinoiden yhdentymisen kustannuksia ja hyötyjä

- 102** Ennen kuin komissio esitteli palveludirektiiviä koskevan lainsäädäntöehdotuksensa vuonna 2004, se arvioi direktiivin vaikutuksia talouteen, sosiaalisiin näkökohtiin, ympäristöön ja kansallisiin hallintoihin⁴⁷. Arvioinnissa ennustettiin myönteisiä vaikutuksia kauppaan ja investointeihin, työllisyyteen, pieniin ja keskisuuriin yrityksiin, innovointiin, työn tuottavuuteen ja kuluttajahintoihin. Yleisesti ottaen arvioinnissa todettiin, että palvelujen sisämarkkinoiden esteiden poistaminen hyödyttäisi EU:ta merkittävästi talouskasvun ja työpaikkojen luomisen kannalta.

⁴⁶ COM(2023) 168 final, komission tiedonanto EU:n pitkän aikavälin kilpailukyky vuoden 2030 jälkeen, s. 1.

⁴⁷ SEC(2004) 21, komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Extended impact assessment of proposal for a directive on services in the internal market”.

- 103** Palveludirektiivissä säädetään, että komissio arvioi joka kolmas vuosi direktiivin soveltamista erityisesti palvelujen syrjimättömän saatavuuden ja palvelujen sisämarkkinoiden esteiden poistamisen osalta. Tarvittaessa se voi myös sisällyttää kertomukseensa direktiivin mukauttamista koskevia ehdotuksia⁴⁸. Myös komission paremman sääntelyn suuntaviivoissa edellytetään, että EU:n lainsäädännön soveltamisesta ja vaikutuksista ajan mittaan on kerättävä näyttöä jatkuvasti ja järjestelmällisesti⁴⁹.
- 104** Tilintarkastustuomioistuin tutki, onko komissio arvioinut palvelujen sisämarkkinoiden esteiden poistamisen kustannuksia ja hyötyjä viime vuosina. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, onko komissio punninnut keskenään hyötyjä, joita saadaan sisämarkkinoiden yhdenmukaistamisen lisäämisestä ja joita ovat muun muassa liiketoimien kustannusten aleneminen ja yritysten tasapuolisemmat toimintaedellytykset, sekä kustannuksia, joita yrityksille aiheutuu tilanteeseen mukautumisesta, esimerkiksi uusien sääntöjen noudattamisesta.
- 105** Komission viimeisin kertomus palveludirektiivin soveltamisesta on vuodelta 2021. Tässä kertomuksessa esteitä tarkasteltiin kuitenkin pääasiassa oikeudellisesta näkökulmasta eikä se sisältänyt taloudellisia arviointeja.
- 106** Komissio julkaisi ensimmäisen arviointinsa palveludirektiivin taloudellisista vaikutuksista⁵⁰ vuonna 2012 eli kolme vuotta sen jälkeen, kun jäsenvaltioiden oli määrä saattaa direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään. Kuten tilintarkastustuomioistuin kuitenkin totesi vuonna 2016 julkaisemassaan erityiskertomuksessa, kyseisessä tutkimuksessa käytettiin esteitä koskevia tietoja, jotka olivat peräisin vuonna 2009 ollutta täytäntöönpanon määräaika edeltävältä ajalta, ja siinä vain ennustettiin esteiden poistamisen vaikutuksia. Sen vuoksi erityiskertomuksessa todettiin, ettei direktiivin vaikutusta ollut edelleenkaan kvantifioitu luotettavasti, sillä sen soveltamisalaan kuuluvilta sektoreilta ei ollut saatavissa riittävän yksityiskohtaisia tietoja⁵¹.

⁴⁸ Palveludirektiivin 41 artikla.

⁴⁹ SWD(2021) 305 final.

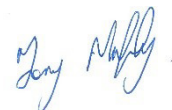
⁵⁰ "The economic impact of the Services Directive: a first assessment following implementation", *Economic Papers No 456*, kesäkuu 2012, Euroopan komissio, talouden ja rahoituksen pääosasto, tavaramarkkinoiden uudistuksista vastaava yksikkö, Bryssel, 2012.

⁵¹ Erityiskertomus 5/2016, kohdat 38 ja 114.

- 107** Komissio on tehnyt vuodesta 2015 useita suppeampia tutkimuksia tietyistä näkökohdista, kuten sääntely-ympäristön vaikutuksesta digitaaliseen automaatioon ammattilaispalveluissa (2021), käyttäytymistaloustieteen hyödyntämisestä ammattilaisten kannustimien arvioimiseksi yrityspalveluja koskevilla ammattilaisten (2021) ja kilpailusta ja sen taloudellisista tuloksista valituilla yrityspalveluja tuottavilla ammattialoilla EU:ssa. Sääntelyuudistuksista yrityksille aiheutuvista kustannuksista ei ole vielä tehty tutkimusta, jossa selostettaisiin tarkasti, miten sääntelyn purkaminen olisi toteutettava. Kuten tilintarkastustuomioistuin kuitenkin totesi jo erityiskertomuksessaan 28/2018, tuensaajien mielestä sääntöjen ja ohjeiden toistuva muuttaminen voi aiheuttaa sekaannusta ja epävarmuutta, mikä voi haitata ohjelmien sujuvaa täytäntöönpanoa ja yksinkertaistamista koskevan tavoitteen saavuttamista.
- 108** Mario Draghin ja Enrico Lettan raporteissa (kohta 05) korostetaan palvelujen roolia ja ennustetaan palvelusektorille merkittävää kasvua tulevaisuudessa. Molemmissa näissä raporteissa todetaan, että yrityksille, erityisesti pk-yrityksille, aiheutuvaan sääntelytaakkaan on kiinnitettävä huomiota ja että palvelujen tarjoamisen esteet on poistettava, jotta sisämarkkinoista saadaan kaikki hyöty irti. Näissäkään raporteissa ei kuitenkaan kvantifioida esteiden poistamisen taloudellisia vaikutuksia eikä käsitellä siihen liittyviä kustannuksia ja hyötyjä.
- 109** Yhteenvetona voidaan todeta, että komissio ei ole vielä arvioinut järjestelmällisesti palvelujen sisämarkkinoiden yhdentämisen kustannuksia ja hyötyjä eikä nykyisen sääntelykehityksen ja nykyisten esteiden tähänastisia vaikutuksia kasvuun ja työllisyyteen.

Tilintarkastustuomioistuimen IV jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Petri Sarvamaan johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 26. helmikuuta 2026 pidetyssä kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Tony Murphy
presidentti

Liitteet

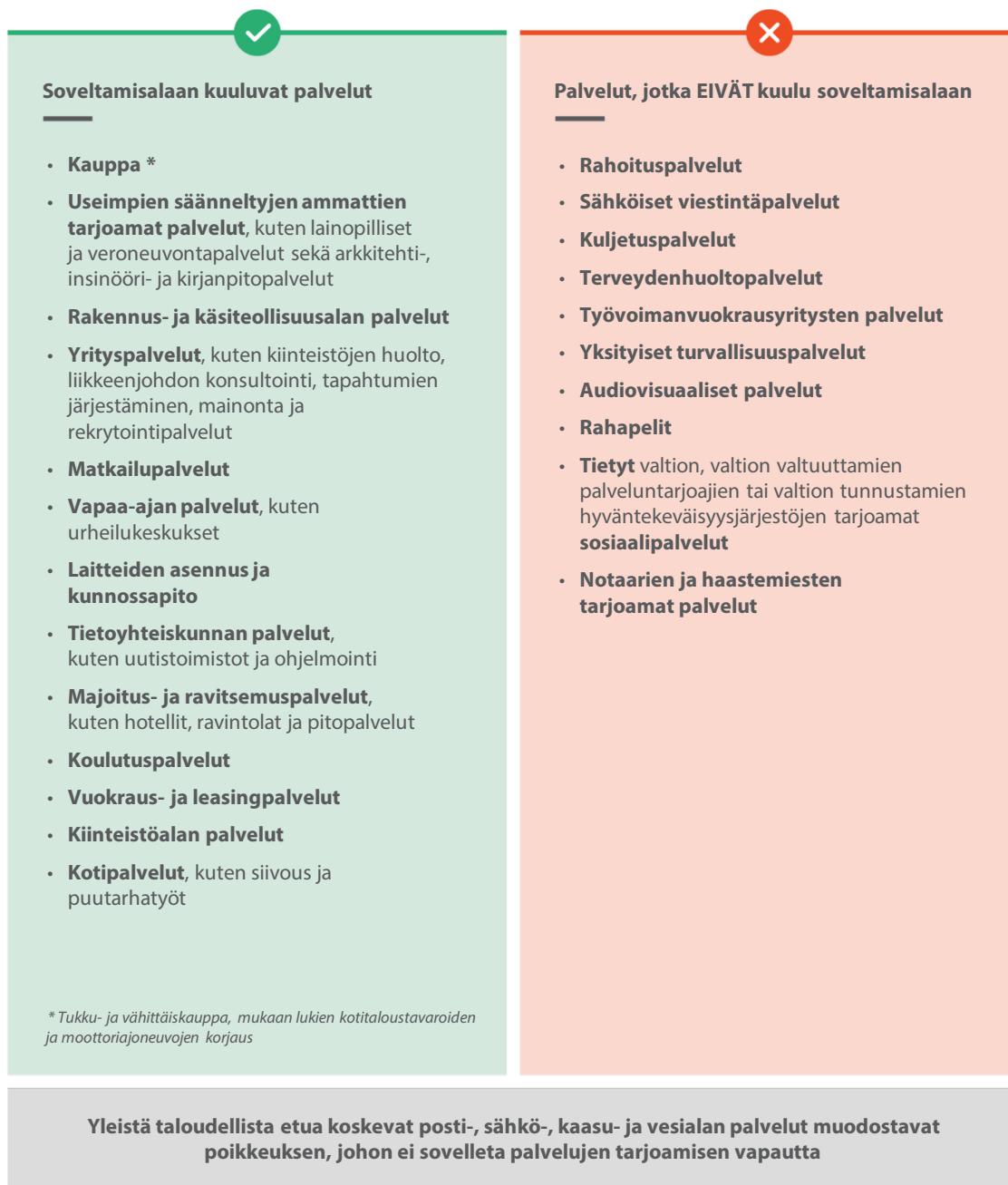
Liite I – Tietoja tarkastuksesta

Palveludirektiivin soveltamisala

- 01** Palveludirektiivi on tärkein lainsäädäntöväline EU:n palvelukaupan merkittävimpien kansallisten esteiden poistamiseksi. Palveludirektiivin soveltamisalaan kuuluu lähes puolet kaikista EU:ssa tarjottavista palveluista (EU:n BKT:n perusteella mitattuna) (*kaavio 1*)¹.

¹ Copenhagen Economics, *Making EU Trade in Services Work for All*, 2018.

Kaavio 1 – Palveludirektiivin soveltamisala



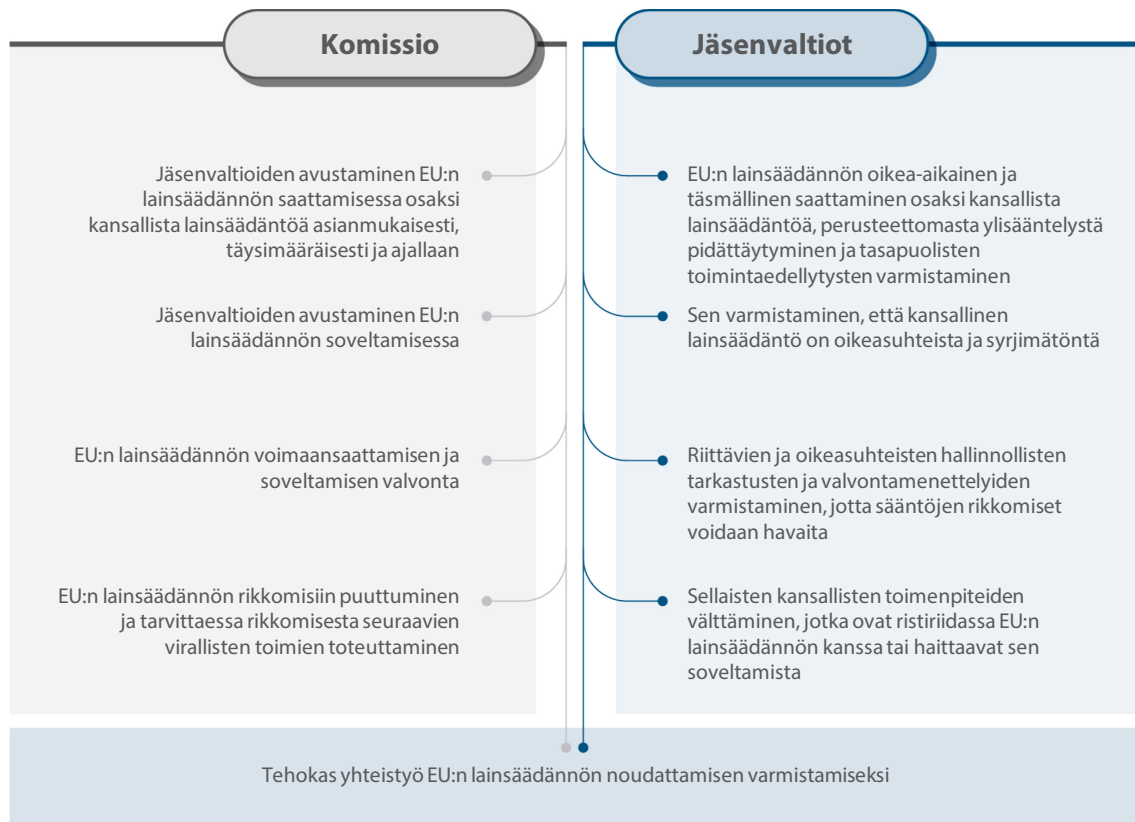
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission tietojen perusteella.

- 02** Muut merkitykselliset palveluja koskevat EU:n säännöt vahvistetaan työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetussa direktiivissä 96/71/EY sekä ammattipätevyyden tunnustamisesta annetussa direktiivissä 2005/36/EY.

Tehtävät ja vastuut

- 03** Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) mukaan komissiolla ja jäsenvaltioilla on yhteinen toimivalta EU:n sisämarkkinoilla. **Kaaviossa 2** esitetään tehtävien ja vastuiden jakautuminen komission ja jäsenvaltioiden välillä.

Kaavio 2 – Sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanoon ja sen valvontaan liittyvät tehtävät ja vastuut



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission tietojen perusteella.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

04 Tilintarkastustuomioistuin on tutkinut [direktiivin 2006/123/EY](#), jäljempänä 'palveludirektiivi', täytäntöönpanoa myös aiemmin vuonna 2016 julkaistussa erityiskertomuksessa². Yhdeksän vuotta myöhemmin ja ammattipätevyyden tunnustamista koskevan erityiskertomuksen³ julkaisemisen jälkeen tilintarkastustuomioistuin päätti toteuttaa uuden tarkastuksen arvioidakseen, oliko komissio määrittänyt esteet ja puuttunut niihin vaikuttavasti ja oliko se tehnyt yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa niiden poistamiseksi.

² Erityiskertomus 5/2016.

³ Erityiskertomus 10/2024.

- 05** Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, oliko komissio onnistunut poistamaan palvelujen tarjoamisen esteitä, jotka haittaavat EU:n kasvua ja kehitystä. Tilintarkastustuomioistuin tutki, onko komissio
- a) määrittänyt selkeän ja kattavan lähestymistavan palvelujen sisämarkkinoiden vahvistamiseksi
 - b) valvonut sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanoa tehokkaasti
 - c) varmistanut, että välineet rajatylittävien palvelujen tarjoamisen helpottamiseksi ovat olleet vaikuttavia
 - d) seurannut palvelujen yhdentymistä sisämarkkinoihin ja arvioinut sen kustannuksia ja hyötyjä ja palveludirektiivin vaikutuksia talouden pääaloilla.
- 06** Tarkastus katsoi vuodet 2015–2025, ja sen pääpaino oli toimissa, joita komissio on toteuttanut vuodesta 2020 lähtien. Tilintarkastustuomioistuimet tavoitteena ei ollut tutkia, ovatko jäsenvaltiot panneet palveludirektiivin täytäntöön oikein, vaan se analysoi kansallisia esteitä ja niiden perimmäisiä syitä. [Tarkastusmenetelmät](#) ovat [ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön \(INTOSAI\)](#) laatimien kansainvälisten tilintarkastusstandardien mukaisia.
- 07** Tilintarkastustuomioistuin analysoi komission työtä ja asiakirjoja tutkimalla 30 esteestä koostuvaa otosta, johon valitut esteet komissio oli vuonna 2021 tekemässään esteitä koskevassa kartoituksessa ja arvioinnissa luokitellut ”erittäin rajoittaviksi”, sekä otosta, johon se valitsi 30 kantelua ja muuta tapausta komission THEMIS-tietokannasta. Tilintarkastustuomioistuin valitsi tapaukset otoksiin sen perusteella, millainen merkitys niillä on palvelujen sisämarkkinoiden kannalta.
- 08** Tilintarkastustuomioistuin haastatteli kansallisten hallintojen ja elinkeinoelämän järjestöjen edustajia kuudesta jäsenvaltiosta: Saksasta, Virosta, Ranskasta, Italiasta, Liettuasta ja Unkarista. Tilintarkastustuomioistuin valitsi nämä jäsenvaltiot seuraavien seikkojen perusteella: sääntelyn rajoittavuudesta saatavilla olevat tiedot (osassa valituista jäsenvaltioista sääntely on vähemmän ja toisissa enemmän rajoittavaa), palvelusektorin merkitys kyseisten jäsenvaltioiden kansantaloudelle ja maantieteellinen jakautuminen.

- 09** Edellä lueteltujen tietolähteiden täydentämiseksi tilintarkastustuomioistuin toteutti keskitetyille asiointipisteille suunnatun kyselyn kaikissa 27 jäsenvaltiossa (ks. ote kyselystä *liitteessä IV* ja kyselyn tulokset *liitteessä V*). Kysely toteutettiin EU Survey -välineen avulla, ja se lähetettiin kaikkiaan 8 175 keskitetylle asiointipisteelle (joista 7 886 toimii Italiassa ja 186 Saksassa). Kaikki keskitettyjen järjestelmien keskitetyt asiointipisteet (joita oli yhteensä 16) vastasivat tilintarkastustuomioistuimen kyselyyn. Niistä jäsenvaltioista, joissa keskitetyt asiointipisteet on hajautettu, vastausaste vaihteli 1,3 prosentista (Italia) 55,6 prosenttiin (Itävalta).
- 10** Tulosindikaattoreita koskevassa työssä ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastaessa komission analyysia palvelujen sisämarkkinoiden yhdentymisen kustannuksista ja hyödyistä tilintarkastustuomioistuimen tukena oli ulkopuolinen asiantuntija.

Liite II – Komission vuonna 2025 julkaisemassa strategiassa esitetyt toimet

Selitykset:

Vaikutus palveluihin (P): ● Palveluihin liittyvät toimet ● Muut kuin palveluihin liittyvät toimet ● Molempiin (palveluihin ja tavaroihin) liittyvät toimet | **Lainsäädännölliset / muut kuin lainsäädännölliset toimet (L):** ● Lainsäädäntötoimi

● Muu kuin lainsäädäntötoimi | **Vastuutaho (V):** ● Komissio ● Komissio ja jäsenvaltiot

Toimen kuvaus	P	L	V
Luku 1. Poistetaan esteitä: tehostetaan toimia kymmenen kaikkein haitallisimman esteen poistamiseksi			
1 Tarpeettoman rasitteen vähentämiseksi hyväksytään politiikkatavoitteiden vaikuttavan täytäntöönpanon turvaamiseen tähtääviä yksinkertaistavia koontipaketteja, kuten digitaalinen koontiasetus, jolla pyritään virtaviivaistamaan ja yksinkertaistamaan tiettyjä EU:n digitaalialan säännösten osia, sekä koontiasetus, jolla helpotetaan laajennettua tuottajavastuuta koskevien velvoitteiden noudattamista (käynnissä)	●	●	●
2 Vaikutustenarviointivaiheen aikana tehdään kilpailukykytarkastuksia sisämarkkinoiden johdonmukaisuuden ja lisäinnovoinnin varmistamiseksi (käynnissä)	●	●	●
3 Sisämarkkinoiden alalla toimivia kansallisia ja EU:n virastoja tarkastellaan lainsäädännön vaikuttavan soveltamisen varmistamiseksi (vuoden 2026 ensimmäinen neljännes)	●	●	●
4 Julkisia hankintoja koskeva kehys tarkistetaan hajanaisten ja monimutkaisten säännösten keskittämiseksi ja virtaviivaistamiseksi sekä kestävyttä ja häiriönsietokykyä koskevien ja sosiaalisten kriteerien ja tiettyjen teknologioiden ja strategisten alojen kohdalla Euroopan suosituimmuuskohtelun käytön valtavirtaistamiseksi EU:n julkisissa hankinnoissa, samalla kun varmistetaan, että hankinnat ovat kilpailullisia (2026)	●	●	●
5 Puolustus- ja turvallisuusalan sopimusten tekomenettelyä koskeva direktiivi tarkistetaan koordinoitusti julkisia hankintoja koskevan kehysten tarkistamisen kanssa puolustushankintoja koskevien sääntöjen ja menettelyjen yksinkertaistamiseksi ja yhdenmukaistamiseksi ja mahdollisen Euroopan suosituimmuuskohtelun ottamiseksi huomioon (2026)	●	●	●
6 Kutsutaan koolle sisämarkkinoiden korkean tason sherpojen ensimmäinen kokous (vuoden 2025 viimeinen neljännes)	●	●	●
7 Järjestetään sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon valvontaa käsittelevän työryhmän ensimmäinen vuotuinen korkean tason poliittinen kokous (vuoden 2025 viimeinen neljännes)	●	●	●
8 Ehdotetaan sisämarkkinoiden esteiden ehkäisemistä koskevaa säädöstä (tarvittaessa vuoden 2027 kolmas neljännes nykyisten ennaltaehkäisevien välineiden toiminnan arvioinnin perusteella)	●	●	●
9 Laaditaan yhteiset säännöt yritysten digitaalisen perustamisen ja toiminnan helpottamiseksi sisämarkkinoilla ("28. oikeusjärjestystä" koskeva lainsäädäntöehdotus – vuoden 2026 ensimmäinen neljännes)	●	●	●
10 Tarkistetaan yritysten luovutuksia koskevaa komission suositusta (vuoden 2025 viimeinen neljännes)	●	●	●

Selitykset:

Vaikutus palveluihin (P): ● Palveluihin liittyvät toimet ● Muut kuin palveluihin liittyvät toimet ● Molempiin (palveluihin ja tavarihin) liittyvät toimet | Lainsäädännölliset / muut kuin lainsäädännölliset toimet (L): ● Lainsäädäntötoimi

● Muu kuin lainsäädäntötoimi | Vastuutaho (V): ● Komissio ● Komissio ja jäsenvaltiot

Toimen kuvaus	P	L	V
11 Tarkastellaan EU:n lainsäädäntöä työntekijöiden liikkuvuuden esteiden poistamiseksi	●	●	●
12 Nopeutetaan ja tehostetaan ammattipätevyden tunnustamismenettelyjä hyödyntämällä paremmin digitaalisia välineitä (vuoden 2026 viimeinen neljännes)	●	●	●
13 Helpotetaan ammattipätevyden tunnustamista laajentamalla automaattisen tunnustamisen järjestelmiä esimerkiksi yhteisten koulutuspuitteiden kautta (vuoden 2026 viimeinen neljännes)	●	●	●
14 Tarkastellaan EU:n lainsäädäntöä kolmansien maiden kansalaisten pätevyden ja osaamisen tunnustamista ja validointia koskevien yhteisten sääntöjen vahvistamiseksi (vuoden 2026 viimeinen neljännes)	●	●	●
15 Annetaan komissiolle mahdollisuus vahvistaa tarvittaessa yhteisiä eritelmiä (strategian kanssa samaan aikaan hyväksyttävä koontiasetus ehdotus)	●	●	●
16 Tarkistetaan standardointiasetusta (lainsäädäntöehdotus – vuoden 2026 toinen neljännes)	●	●	●
17 Yhdenmukaistetaan merkintäsäännöt alakohtaisella lainsäädännöllä ja helpotetaan digitaalisten merkintäratkaisujen käyttöönottoa digitaalisen tuotepassin (DPP) avulla (DPP:n asteittainen käyttöönotto, mukaan lukien sen mahdollinen sisällyttäminen uuden lainsäädäntökehityksen uudelleentarkastelun avulla vuoden 2026 toisella neljänneksellä)	●	●	●
18 Poistetaan perusteettomat valtuutettua edustajaa koskevat vaatimukset laajennetun tuottajan vastuun järjestelmistä ja vähennetään raportointivelvoitteita muun muassa rajoittamalla ne vuosittaiseen raportointiin (koontiasetus ehdotus, vuoden 2025 viimeinen neljännes)	●	●	●
19 Puututaan laajennettua vastuuta koskevien epäyhtenäisten kansallisten järjestelmien aiheuttamaan hajanaisuuteen lisäämällä yhdenmukaistamista, yksinkertaistamista ja digitalisointia. Tämä toteutetaan muun muassa käyttämällä digitaalista keskitettyä asiointipistettä tiedottamiseen, rekisteröintiin ja raportointiin (osa kiertotaloussäädöstä koskevaa säädösehdotusta – vuoden 2026 viimeinen neljännes).	●	●	●
20 Uudistetaan end of waste -kriteereitä ja sivutuotekriteereitä ja tarjotaan yhtenäisempi ja yksinkertaisempi kehys sisämarkkinoilla end of waste -aseman ja sivutuotteen saavuttamiseksi. Helpotetaan EU:n laajuisten end of waste -kriteerien hyväksymistä ja mahdollistetaan tällaisten kriteerien hyväksyminen ensisijaisille jäteraaka-aineille. Helpotetaan kierrätettäväksi tarkoitettujen jäteraaka-aineiden rajatylittäviä siirtoja (osana lainsäädäntöehdotusta kiertotalouslaista – vuoden 2026 viimeinen neljännes).	●	●	●
21 Toteutetaan vaikuttavia toimia tuotteiden vaatimustenmukaisuuden parantamiseksi hyödyntämällä EU:n ja kansallisten tulli- ja markkinavalvontaviranomaisten valmiuksien välisiä synergioita ja perustamalla mahdollisesti EU:n markkinavalvontaviranomainen (vuoden 2025 kolmannelta neljänneksestä alkaen)	●	●	●
22 Nykyaikaistetaan tuotelainsäädäntökehystä digitalisaation hyödyntämiseksi, edistetään kiertotaloutta ja vahvistetaan suojatoimia (uuden lainsäädäntökehityksen uudelleentarkastelu – mahdollinen lainsäädäntöehdotus, vuoden 2026 toinen neljännes)	●	●	●

Selitykset:

Vaikutus palveluihin (P): ● Palveluihin liittyvät toimet ● Muut kuin palveluihin liittyvät toimet ● Molempiin (palveluihin ja tavarihin) liittyvät toimet | Lainsäädännölliset / muut kuin lainsäädännölliset toimet (L): ● Lainsäädäntötoimi

● Muu kuin lainsäädäntötoimi | Vastuutaho (V): ● Komissio ● Komissio ja jäsenvaltiot

Toimen kuvaus	P	L	V
23 Käynnistetään aloite, jolla helpotetaan yhdessä jäsenvaltiossa toimiluvan saaneiden tai sertifioidujen palveluntarjoajien yleiseurooppalaisten palvelujen tarjoamista EU:n lainsäädännön perusteella. Tähän voisi sisältyä myös lupa- ja sertifiointijärjestelmien yhdenmukaistaminen (vuoden 2026 toinen neljännes)	●	●	●
24 Laaditaan jäsenvaltioille oikeudellisia ohjeita ja suosituksia, jotta voidaan selkeyttää oikeutta tarjota tilapäisesti rajatylittäviä palveluja (vuoden 2026 toinen neljännes)	●	●	●
25 Jatketaan lainsäätäjien tukemista neuvottelujen saattamiseksi päätökseen seuraavista: sosiaaliturvan yhteensovittamisesta annettujen asetusten (EY) N:o 883/2004 ja (EY) N:o 987/2009 tarkistaminen; ehdotus julkisesta käyttöliittymästä työntekijöiden lähettämistä koskevien ilmoitusten antamiseksi (COM(2024) 531)	●	●	●
26 Otetaan käyttöön oikeudenmukaista työvoiman liikkuvuutta koskeva paketti (2026), johon sisältyvät muun muassa käynnissä olevien pilottitoimien jatkotoimet, ehdotus Euroopan sosiaaliturvapassista (ESSPASS), ehdotus Euroopan työviranomaisen vahvistamiseksi, mukaan lukien sen toimeksiannon tarkistaminen sekä harkittavat toimenpiteet, joilla helpotetaan palvelujen tilapäistä tarjoamista rajojen yli ja suojellaan samalla työntekijöiden oikeuksia	●	●	●
27 Kehitetään välineitä, joilla torjutaan perusteettomia alueellisia toimitusrajoitteita, jotta voidaan kattaa kilpailulainsäädännön soveltamisalaan kuulumattomat tilanteet, kuten suurten valmistajien yksipuoliset käytännöt (ehdotus – vuoden 2026 viimeinen neljännes)	●	●	●
Luku 2. Eurooppalaisten palvelumarkkinoiden edistäminen			
28 Ehdotetaan rakennuspalvelusäädöstä rakennus- ja asennuspalvelujen rajatylittävän markkinoille pääsyn esteiden vähentämiseksi (vuoden 2026 viimeinen neljännes)	●	●	●
29 Toimitaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa lupa- ja suunnittelumenettelyjen yksinkertaistamiseksi, jotta voidaan lisätä asuntotarjontaa Euroopan kohtuuhintaista asuntotuotantoa koskevan suunnitelman ja Euroopan asuntorakentamisstrategian mukaisesti (vuoden 2026 ensimmäinen neljännes)	●	●	●
30 Käynnistetään aloite teollisuuteen liittyvien palvelujen, kuten asennus-, huolto- ja korjauspalvelujen, rajatylittävän tarjonnan helpottamiseksi (vuoden 2025 viimeinen neljännes)	●	●	●
31 Annetaan jäsenvaltioille ohjeita ja suosituksia säänneltyjen yrityspalvelujen vapauttamiseksi tarpeettomasta sääntelystä, joka haittaa investointeja ja kauppaa (vuoden 2026 ensimmäinen neljännes)	●	●	●
32 Laaditaan jäsenvaltioille ohjeita vähittäiskaupan sääntelyn oikeasuhteisuudesta (vuoden 2026 viimeinen neljännes)	●	●	●
33 Ehdotetaan uutta EU:n toimitussäädöstä postipalveludirektiivin ja rajatylittäviä paketteja koskevan asetuksen korvaamiseksi (säädösehdotus, vuoden 2026 viimeinen neljännes)	●	●	●
34 Ehdotetaan digitaalisia verkkoja koskevaa säädöstä oikeudellisen kehyksen yksinkertaistamiseksi ja sähköisen viestinnän sisämarkkinoiden toteuttamisen edistämiseksi (vuoden 2025 viimeinen neljännes)	●	●	●

Selitykset:

Vaikutus palveluihin (P): ● Palveluihin liittyvät toimet ● Muut kuin palveluihin liittyvät toimet ● Molempiin (palveluihin ja tavarihin) liittyvät toimet | Lainsäädännölliset / muut kuin lainsäädännölliset toimet (L): ● Lainsäädäntötoimi

● Muu kuin lainsäädäntötoimi | Vastuutaho (V): ● Komissio ● Komissio ja jäsenvaltiot

Toimen kuvaus	P	L	V
35 Käynnistetään yhtenäistä digitaalista varausta ja junalippua koskeva aloite (vuoden 2025 viimeinen neljännes)	●	●	●
36 Käynnistetään matkustajien ja tavaroiden paperitonta liikkuvuutta koskeva aloite (vuoden 2026 viimeinen neljännes)	●	●	●
37 Käynnistetään rajatylittäviä autonvuokrauksia koskeva aloite (vuoden 2025 kolmas neljännes)	●	●	●
38 Varmistetaan nykyisen horisontaalisen oikeudellisen kehysten (EU:n palveludirektiivi) yhdenmukainen täytäntöönpano ja valvonta (parhaillaan käynnissä)	●	●	●
Luku 3. Pienet ja keskisuuret yritykset sisämarkkinoilla			
39 Tarjotaan käyttöön kaikilla EU:n kielillä saatavilla oleva työkalu, joka luo pk-yritykselle yritystunnuksen yrityksen ilmoittamien tietojen perusteella ja joka tarvittaessa helpottaa pk-yritysten aseman todistamista (yhdessä sisämarkkinastrategian kanssa)	●	●	●
40 Vahvistetaan pk-yritysedustajien verkostoa, jotta voidaan muun muassa kannustaa hyväksymään vapaaehtoisesti pk-yritysten rajat ylittävää kauppaa edistäviä toimenpiteitä ja edistää hallinnollisen taakan vähentämistä (vuoden 2025 kolmas neljännes)	●	●	●
41 Julkaistaan parhaita käytäntöjä edustavia esimerkkejä pk-yritysten kannalta suotuisista säännöksistä, joita voitaisiin järjestelmällisesti sisällyttää lainsäädäntöehdotuksiin ja neuvotteluihin (vuoden 2025 kolmas neljännes)	●	●	●
42 Hyväksytään pienten midcap-yritysten määritelmä ja pieniä midcap-yrityksiä koskeva koontiasetus (yhdessä sisämarkkinastrategian kanssa)	●	●	●
43 Jatketaan nykyistä, EUIPO:n toteutusvastuulla olevaa pk-yritysrahastoa vuodelle 2026 ja mahdollisesti vuodelle 2027 (vuoden 2025 viimeinen neljännes)	●	●	●
44 Annetaan komission suositus pk-yritysten vapaaehtoista raportointia koskevasta standardista, jotta voidaan hallita kestävyyspyyntöjä, joita pk-yritykset saavat arvoketjustaan ja rahoituskumppaneiltaan (vuoden 2025 kolmas neljännes)	●	●	●
45 Kehitetään vapaaehtoinen virtaviivaistettu toimintatapa, jonka avulla pk-yritykset voivat osoittaa kestävyttä koskevat toimensa ja joka parantaa pk-yritysten mahdollisuuksia saada kestävä rahoitusta, ja tässä yhteydessä myös arvioidaan tarvetta muuttaa luokitusjärjestelmään liittyvien tietojen antamista koskevaa delegoitua säädöstä niin, että rahoituslaitokset voisivat paremmin selvittää kyseisiin pk-yrityksiin liittyviä rahoitustoimia (vuoden 2026 ensimmäinen ja toinen neljännes)	●	●	●
Luku 4. Sisämarkkinoiden digitalisaatio			
46 Otetaan käyttöön eurooppalainen yritysloppakko, jonka avulla liiketoimintaa voidaan harjoittaa yksinkertaisesti ja digitaalisesti EU:ssa (lainsäädäntöehdotus, vuoden 2025 viimeinen neljännes)	●	●	●

Selitykset:

Vaikutus palveluihin (P): ● Palveluihin liittyvät toimet ● Muut kuin palveluihin liittyvät toimet ● Molempiin (palveluihin ja tavarihin) liittyvät toimet | Lainsäädännölliset / muut kuin lainsäädännölliset toimet (L): ● Lainsäädäntötoimi

● Muu kuin lainsäädäntötoimi | Vastuutaho (V): ● Komissio ● Komissio ja jäsenvaltiot

Toimen kuvaus	P	L	V
47 Otetaan käyttöön eurooppalaiset digitaalisen identiteetin lompakot kaikissa jäsenvaltioissa turvallisena, luotettavana ja yksityisenä digitaalisen tunnistautumisen keinona kaikille Euroopassa (vuoden 2026 viimeinen neljännes)	●	●	●
48 Tarkistetaan IMI-asetus IMI-järjestelmän laajentamista uusille aloille koskevan menettelyn virtaviivaistamiseksi (lainsäädäntöehdotus, vuoden 2026 viimeinen neljännes)	●	●	●
49 Digitalisoidaan vaatimustenmukaisuusvakuutukset ja tietyt muut tuoteasiakirjat (koontiehdotukset sekä strategia)	●	●	●
50 Muutetaan EU:n lainsäädäntöä siten, että laajennetaan digitaalisen tuotepassin käyttöä tuotetietojen digitaalisena säilönä (osana uuden lainsäädäntökehityksen tarkistusta, vuoden 2026 toinen neljännes) ja varmistetaan sen tekninen käyttöönotto	●	●	●
51 Sisällytetään digitalisaatiota koskevat säännökset standardointia ja julkisia hankintoja koskevaan tarkistettuun lainsäädäntökehitykseen (vuoden 2026 toinen ja viimeinen neljännes)	●	●	●
52 Tarkistetaan julkisten hankintojen sähköistä laskutusta koskevaa säännöstöä muuttamalla nykyinen direktiivi asetukseksi ja tekemällä sähköisen laskutuksen eurooppalaisesta standardista pakollinen julkisissa hankinnoissa (vuoden 2026 viimeinen neljännes)	●	●	●
Luku 5. Sisämarkkinasääntöjen noudattamisen valvonta			
53 Vahvistetaan kansallisia SOLVIT-keskuksia ja koko verkostoa, jotta voidaan tehostaa ongelmanratkaisua ja tukea paremmin liiketoimintatapauksia (vuoden 2025 viimeinen neljännes)	●	●	●
54 Komissio ja jäsenvaltiot toteuttavat järjestelmällisesti jatkotoimia, jotka liittyvät SOLVIT-verkoston havaitsemiin rakenteellisiin ongelmiin sekä esteisiin, joissa sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon valvontaa käsittelevän työryhmän toimet eivät ole onnistuneet (vuoden 2025 toisesta neljänneksestä alkaen)	●	●	●
55 Esitetään ensimmäinen vuotuinen sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon valvontaa käsittelevä toimintasuunnitelma (vuoden 2026 ensimmäinen neljännes, liitetään sisämarkkinoita ja kilpailukykyä koskevan vuosikertomuksen julkaisemiseen)	●	●	●

Huom. Kunkin toimen täytäntöönpanon ohjeellinen määräaika esitetään sulkeissa.

Liite III – Kansallisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyvät palveluihin liittyvät uudistukset

Jäsenvaltio	Toimenpide	Toteuttamisvuosi	Kuvaus
Espanja	Asianajajien ja oikeusalan ammattilaisten (procuradores) ammatin harjoittamisesta annetun lain 34/2006 muuttamisesta annetun lain voimaantulo	2021	Nykyistä vähimmäispalkkiojärjestelmää uudistettiin ja se muutettiin enimmäispalkkiojärjestelmäksi, ja käyttöön otettiin uusi velvoite antaa asiakkaalle kustannusarvio asianajajien ja oikeusalan ammattilaisten antamasta neuvonnasta. Lisäksi sallittiin asianajajien ja oikeusalan ammattilaisten monialainen toiminta saman oikeushenkilön palveluksessa sekä asianajajan ja oikeusalan ammattilaisen ammatin harjoittaminen samoin edellytyksin.
	Tiettyjen liikunta-alan ammattien sääntelyä koskevan lain voimaantulo	2023	Tiettyjen liikunta-alan ammattien sääntelystä annettiin laki, jolla vastattiin sääntelyeroista johtuviin haasteisiin ja jossa otetaan asianmukaisesti huomioon välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteet.
Kroatia	Vähintään 50:n ammatillisia palveluja koskevan sääntelyvaatimuksen yksinkertaistaminen	2024	Toteutettiin toinen ja kolmas palvelumarkkinoiden vapauttamista koskeva toimintasuunnitelma: esimerkiksi ammattijärjestöjen rekisteröinti- ja jäsenyysmaksut, tiettyjen ammattien (esimerkiksi arkkitehdit ja insinöörit) yksinoikeuksien ja ammattikokeiden eroihin puuttuminen sekä veroneuvojen omistus-, hallinto- ja äänioikeuksia koskevien rajoitusten poistaminen.
Italia	Vuoden 2025 vuotuisen kilpailulain voimaantulo	2025	Säänneltyjen ammattien ammattilaisyhtymien perustamista ja rekisteröintiä koskevia vaatimuksia yksinkertaistettiin.
	Matkaoppaan ammattia koskeva asetus	2024	Uudistuksella pyrittiin yksinkertaistamaan hajanaista lainsäädäntöä ja luomaan yksi ammatillinen tutkinto sekä yhtenäistämään vaatimuksia kansallisella tasolla ilman uuden säännellyn ammatin perustamista.
	Yliopistotutkintojen uudistamisen mahdollistaminen	2021	Yliopistojen tutkintoryhmiä uudistettiin lisäämällä joustavuutta, jotta yliopistokoulutus vastaa työmarkkinoiden muuttuvaa osaajakysyntää, ja ammattiin pääsyä nopeutettiin, jotta teknisten taitojen kysyntään työmarkkinoilla voidaan vastata paremmin.
Unkari	Verojärjestelmän yksinkertaistaminen vähentämällä erilaisten verojen määrää	2023	Väliaikaisia veroimenpiteitä lakkautetaan asteittain. Lainsäädäntöön lisättiin säännöksiä, joissa määritellään väliaikaisten veroimenpiteiden voimassaolon päättymisen.
Itävalta	Satunnaisia liikennepalveluja koskevan lain (Gelegenheitsverkehrsgesetz) muuttaminen	2021	Satunnaisten kuljetuspalvelujen kiinteä maksu (taksamittarivelvoite) poistettiin.
Portugali	Säänneltyjä ammatteja koskevan lain voimaantulo	2022	Sääntely- ja edustamistehtävät ammattiyhdistyksissä erotettiin toisistaan, tietyille toimijoille varattujen toimintojen luetteloa supistettiin (vain perustuslaillisen edun turvaamiseksi), ja yrityspalveluja tarjoavien yritysten omistusta ja hallinnointia koskevia rajoituksia vähennettiin.
Slovakia	Tutkintojen ja ammattipätevyyden tunnustamista yksinkertaistettiin	2022	Koulutus- ja ammattipätevyydystodistusten tunnustamista yksinkertaistettiin.

Liite IV –Keskitetuille asiointipisteille suunnattu palveludirektiiviä koskeva kyselytutkimus

Ote kyselylomakkeesta:

Nro	Kysymykset / vastaukset				
Palveludirektiivin noudattaminen					
4	<p>Voivatko palveluntarjoajat hoitaa kaikki rajatylittävissä toiminnassaan tarvittavat hallinnolliset muodollisuudet keskitetyn asiointipisteenne kautta?</p> <p><input type="checkbox"/> kyllä <input type="checkbox"/> ei</p>				
4.1	<p>Jos vastasitte ”kyllä”, voivatko palveluntarjoajat hoitaa kaikki muodollisuudet sähköisesti?</p> <p><input type="checkbox"/> kyllä <input type="checkbox"/> ei</p>				
5	<p>Keskitetty asiointipisteemme (<i>voitte valita useita vaihtoehtoja</i>)</p> <p><input type="checkbox"/> tiedottaa palveluntarjoajille jäsenvaltiossamme sovellettavista vaatimuksista.</p> <p><input type="checkbox"/> antaa toimivaltaisten viranomaisten yhteystiedot, mm. kyseisen palvelutoiminnan vastuuviranomaisten osalta.</p> <p><input type="checkbox"/> antaa neuvoja palveluntarjoajia ja palveluita koskeviin julkisiin rekistereihin ja tietokantoihin pääsystä.</p> <p><input type="checkbox"/> ilmoittaa palveluntarjoajille muutoksenhakeineista toimivaltaisten viranomaisten ja palveluntarjoajan tai palvelun vastaanottajan tai palveluntarjoajan ja vastaanottajan välisessä riita-asiassa taikka palveluntarjoajien välisissä riita-asioissa.</p> <p><input type="checkbox"/> toimittaa sellaisten, muita kuin toimivaltaisia viranomaisia edustavien tahojen yhteystiedot, joilta palveluntarjoajat tai palvelujen vastaanottajat voivat saada käytännön apua.</p>				
Hyvien käytäntöjen ja suositusten noudattaminen					
6	<p>Millä EU:n virallisilla kielillä keskitetty asiointipisteenne antaa tietoa? (<i>voitte valita useita vaihtoehtoja</i>)</p> <p><input type="checkbox"/> Jäsenvaltion virallisilla kielillä</p> <p><input type="checkbox"/> Englannin kielellä</p> <p><input type="checkbox"/> EU:n muilla virallisilla kielillä</p>				
8	<p>Selittätkö verkkosivustollanne sääntöjä ja menettelyjä, joita sovelletaan seuraaviin:</p> <table border="1"> <tr> <td>Tilapäinen tai satunnainen rajatylittävä palvelujen tarjoaminen</td> <td><input type="checkbox"/> kyllä <input type="checkbox"/> ei</td> </tr> <tr> <td>Palveluntarjoajien tarve sijoittautua jäsenvaltioonne</td> <td><input type="checkbox"/> kyllä <input type="checkbox"/> ei</td> </tr> </table>	Tilapäinen tai satunnainen rajatylittävä palvelujen tarjoaminen	<input type="checkbox"/> kyllä <input type="checkbox"/> ei	Palveluntarjoajien tarve sijoittautua jäsenvaltioonne	<input type="checkbox"/> kyllä <input type="checkbox"/> ei
Tilapäinen tai satunnainen rajatylittävä palvelujen tarjoaminen	<input type="checkbox"/> kyllä <input type="checkbox"/> ei				
Palveluntarjoajien tarve sijoittautua jäsenvaltioonne	<input type="checkbox"/> kyllä <input type="checkbox"/> ei				

	Annetaanko verkkosivustollanne seuraavat tiedot?	
	Tiedot mahdollisista oikeudellisista muodoista ja niiden vaatimuksista	<input type="checkbox"/> kyllä <input type="checkbox"/> ei
	Tiedot siitä, mihin taloudelliseen toimintaan tarvitaan toimilupia tai lupia, myös tilapäisesti tai satunnaisesti tarjottavien palvelujen osalta	<input type="checkbox"/> kyllä <input type="checkbox"/> ei
	Tiedot säännellyistä ammateista ja vaadituista tutkinnoista	<input type="checkbox"/> kyllä <input type="checkbox"/> ei
10	Tiedot sovellettavasta yhteisöverosta, henkilökohtaisesta tuloverosta, arvonlisäverosta, toimintokohtaisesta verosta ja niihin liittyvistä hallinnollisista vaatimuksista	<input type="checkbox"/> kyllä <input type="checkbox"/> ei
	Eriyisten oikeudellisten ja hallinnollisten ilmaisujen selitykset	<input type="checkbox"/> kyllä <input type="checkbox"/> ei
	Selvitykset palkkoihin, työlainsäädäntöön, sosiaaliturvaan ja työntekijöiden lähettämiseen direktiivin 96/71/EY nojalla sovellettavista säännöistä, joita palveluntarjoajien on noudatettava	<input type="checkbox"/> kyllä <input type="checkbox"/> ei
Muut		
11	Suurin piirtein kuinka monta tieto-/apupyyntöä saatte vuosittain toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneilta yrityksiltä palveludirektiivin soveltamisalaan kuuluvien toimintojen osalta? <input type="checkbox"/> 0–10 <input type="checkbox"/> yli 10 mutta alle 50 <input type="checkbox"/> 50 tai enemmän <input type="checkbox"/> Meillä ei ole tällaista tietoa.	
14	Voivatko muiden jäsenvaltioiden palveluntarjoajat saattaa menettelyt päätökseen verkossa käyttämällä omassa maassaan sovellettavia sähköisen tunnistamisen menetelmiä? <input type="checkbox"/> kyllä <input type="checkbox"/> ei	
15	Onko keskitetty asiointipisteenne tavoitettavissa yhteisen eurooppalaisen digitaalisen palveluväylän kautta? <input type="checkbox"/> kyllä <input type="checkbox"/> ei	

Liite V – Keskitetyille asiointipisteille suunnatun kyselyn tulokset

C Jäsenvaltio, jossa keskitettyjen asiointipisteiden tehtävät on keskitetty yhdelle asiointipisteelle

DC Jäsenvaltio, jossa keskitetyt asiointipisteet on hajautettu

● Kyllä

○ Ei

Jäsenvaltio	Keskitetyn asiointipisteen tyyppi	Vastauksia (määrä)	Palveludirektiiviä noudatetaan	Hyviä käytäntöjä koskevia suosituksia noudatetaan	Tavoitettavissa yhteisen digitaalisen palveluväylän kautta	Hyväksyy sähköisen henkilökortin
Belgia	DC	2	2	2	1	2
Bulgaria	C	Kyllä				
Tšekki	DC	4	2	4	3	3
Tanska	C	Kyllä				
Saksa	DC	31	29	28	8	24
Viro	C	Kyllä				
Irlanti	C	Kyllä				
Kreikka	C	Kyllä				
Espanja	DC	1				
Ranska	C	Kyllä				
Kroatia	C	Kyllä				
Italia	DC	104	94	104	33	16
Kypros	C	Kyllä				
Latvia	DC	1				
Liettua	C	Kyllä				
Luxemburg	C	Kyllä				
Unkari	C	Kyllä				
Malta	C	Kyllä				
Alankomaat	DC	1				
Itävalta	DC	5	1			1
Puola	C	Kyllä				
Portugali	DC	1				
Romania	C	Kyllä				
Slovenia	DC	1				
Slovakia	DC	4	3	4		3
Suomi	C	Kyllä				
Ruotsi	C	Kyllä				

Keskitetyn asiointipisteen ei katsottu olevan täysin palveludirektiivin mukainen, jos vastaus kysymykseen 4 ja/tai 4.1 oli "ei" ja/tai se ei tarjonnut kaikkia kysymyksessä 5 lueteltuja palveluja. Keskitetyn asiointipisteen ei katsottu noudattavan hyviä käytäntöjä ja suosituksia kaikilta osin, jos kysymyksessä 6 ei valittu vaihtoehtoa "Englannin kielellä" ja/tai kysymyksiin 8 ja 10 annettu vastaus oli "ei". Lisätietoa kysymyksistä on liitteessä IV. Niiden jäsenvaltioiden osalta, joissa keskitetyt asiointipisteet on hajautettu, luku viittaa niihin keskitettyihin asiointipisteisiin, jotka eivät noudattaneet palveludirektiiviä tai hyviä käytäntöjä ja suosituksia / eivät olleet tavoitettavissa yhteisen digitaalisen palveluväylän kautta / eivät hyväksyneet sähköisen tunnistautumisen välinettä.

Lyhenteet

Lyhenne	Määritelmä/Selitys
BKT	Bruttokansantuote
IMI	Sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmä (<i>Internal Market Information System</i>)
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
Pk-yritykset	Pienet ja keskisuuret yritykset
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

Sanasto

Termi	Määritelmä/Selitys
Elpymis- ja palautumistukiväline	EU:n rahoitustukimekanismi, jolla lievennetään koronapandemian taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia ja tehostetaan elpymistä sekä vastataan haasteisiin, joita siirtyminen vihreämpään ja digitaalisempaan tulevaisuuteen tuo mukanaan.
EU Pilot -vuoropuhelu	Komission ja jäsenvaltion välinen epävirallinen vuoropuhelu, jossa käsitellään EU:n lainsäädännön mahdolliseen noudattamatta jättämiseen liittyviä kysymyksiä.
Eurooppalainen ohjausjakso	Vuotuinen sykli, joka muodostaa kehyksen EU:n jäsenvaltioiden talouspolitiikkojen koordinoinnille ja edistymisen seurannalle.
Lähetetty työntekijä	Henkilö, jonka työnantaja on lähettänyt työskentelemään tilapäisesti muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa hän tavallisesti työskentelee.
Maakohtainen suositus	Vuotuiset suuntaviivat, jotka komissio antaa osana eurooppalaista ohjausjaksoa yksittäisille jäsenvaltioille niiden makrotalous-, budjetti- ja rakennepolitiikasta.
Rikkomusmenettely	Menettely, jossa komissio ryhtyy monivaiheisiin toimiin sellaista EU:n jäsenvaltiota vastaan, joka ei ole täyttänyt EU:n lainsäädännön sille asettamia velvoitteita.
SOLVIT	Epävirallinen kansallisten elinten verkosto, joka auttaa löytämään tuomioistuimen ulkopuolisia ratkaisuja tapauksissa, joissa kuluttaja tai yritys katsoo, että EU:n sisämarkkinasääntöjä on sovellettu virheellisesti.

Komission vastaukset

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/SR-2026-13>

Aikataulu

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/SR-2026-13>

Tarkastustiimi

Euroopan tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallintaan liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuustarkastuksesta vastasi IV tarkastusjaosto, jonka erikoisalat ovat markkinoiden sääntely ja kilpailukykyinen talous. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Petri Sarvamaa. Tarkastusta johti tilintarkastustuomioistuimen jäsen Hans Lindblad, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Kristina Maksinen ja kabinettivastustaja Johanna Modigsson, toimialapäällikkö John Sweeney, tehtävävastaava Sven Kölling sekä tarkastajat Radostina Simeonova, Emmanuel Djoffon, Elena Graziuso, Armin Hosp, Vaidas Sulcas ja Zsuzsanna Csák sekä harjoittelija Carlotta Gisonni. Graafista tukea antoi Dunja Weibel.



Vasemmalta oikealle: Elena Graziuso, Carlotta Gisonni, Vaidas Sulcas, Armin Hosp, Hans Lindblad, Emmanuel Djoffon, Sven Kölling, Johanna Modigsson, John Sweeney.

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2026

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet vahvistetaan avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleenkäyttämistä koskevassa [Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksessä 6-2019](#).

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#) -käyttöoikeuden nojalla. Tämä merkitsee, että uudelleenkäyttö on yleensä sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle kuuluvan sisällön uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Uudelleenkäyttäjän on hankittava tarvittavat lisäoikeudet, jos tietyssä sisällössä (esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuvissa) esitetään tunnistettavissa olevia henkilöitä tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä.

Jos tällainen lisäoikeus saadaan, se kumoaa ja korvaa yllä mainitun yleisen käyttöoikeuden. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydettävä suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta.

Kansikuva: © Euroopan unioni. Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Tekoälyn luoma kuva.

Kaaviot 1 ja 2 – Kuvakkeet: nämä kaaviot on suunniteltu käyttäen sivustolta [Flaticon.com](#) saatua aineistoa. © Freepik Company S.L. Kaikki oikeudet pidätetään.

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patenteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille Internet-sivustoille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

Tilintarkastustuomioistuimen logon käyttö

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

HTML	ISBN 978-92-849-7167-1	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/6690836	QJ-01-26-015-FI-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7168-8	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/1405606	QJ-01-26-015-FI-N

LAINAUKSET

Euroopan tilintarkastustuomioistuin, [erityiskertomus 13/2026](#) Palvelujen sisämarkkinat – Komission toimet rajatylittävien palvelujen esteiden poistamiseksi ovat edelleen riittämättömiä, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2026.

Yritykset kohtaavat edelleen huomattavia esteitä tarjotessaan palveluja toisessa EU-maassa. Tässä tarkastuksessa keskityttiin EU:n palveludirektiiviin ja arvioitiin, onko komissio onnistunut poistamaan valtioiden rajat ylittävien palvelujen esteitä, jotka jarruttavat taloudellista kasvua ja kehitystä EU:ssa. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komission toimet ovat olleet tällä alalla riittämättömiä.

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio laatii selkeämmän ja kunnianhimoisemman palvelujen sisämarkkinoita koskevan strategian, käyttää eurooppalaista ohjausjaksoa aktiivisemmin ja kannustaa paremmin jäsenvaltioita toteuttamaan tarvittavat uudistukset. Komission olisi selkeytettävä lainsäädäntöä, keskitettävä sääntöjen rikkomisen valvonta tapauksiin, joilla on huomattava vaikutus, vahvistettava rajatylittäviä palveluja helpottavia välineitä sekä seurattava ja arvioitava edistymistä palvelujen sisämarkkinoiden toteuttamisessa.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus, annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin
julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/contact
Verkkosivut: eca.europa.eu
Sosiaalinen media: @EUauditors